

144  
25j.

144



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

144  
25j.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

---

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ARAGON"**

INTERVENCION DEL TRABAJADOR EN EL  
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
**LICENCIADA EN DERECHO**  
P R E S E N T A :  
**LORENA GALINDO RAMIREZ**



SAN JUAN DE ARAGON, EDO. MEX.

1996

A mi madre, quien con su infinito amor,  
confianza y apoyo, ha hecho posible  
la consecución de esta meta.

Gracias.

A mi padre, fiel ejemplo de  
perseverancia y superación,  
aún en las condiciones  
más adversas.

A Luis Angel, querido hijo gracias  
por ser el viento que impulsa  
mis alas.

Que Dios te bendiga siempre.

A Lilibiana, con sincera admiración y respeto,  
porque más que una hermana ha sido  
una gran amiga que me ha brindado  
siempre su cariño y apoyo incondicionales.

A mis maestros respetuosamente.

A mis amigos y compañeros con cariño.

**Aquel que decide un caso sin escuchar  
la declaración del otro,  
aunque la decisión sea justa,  
no puede considerarse justo.**

**Séneca**

**Las leyes inútiles debilitan las necesarias.**

**Montesquieu**

**INTERVENCION DEL TRABAJADOR EN EL PROCEDIMIENTO  
ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

**I N D I C E**

**INTRODUCCION**

**CAPITULO I**

**CONCEPTOS FUNDAMENTALES**

A).- PROCEDIMIENTO EN MATERIA LABORAL.....	1
1.- PROCEDIMIENTO JURISDICCIONAL.....	3
2.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	7
B).- LA REPRESENTACION TRABAJADORA.....	17
1.- LA REPRESENTACION SINDICAL.....	19
2.- REPRESENTACION COMUN DE LOS TRABAJADORES.....	25
C).- REPRESENTACION PATRONAL.....	30
1.- REPRESENTANTE LEGAL.....	32
2.- REPRESENTANTE PATRONAL.....	34

**CAPITULO II**

**ANTECEDENTES Y FUNCIONES**

A).- NATURALEZA JURIDICA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	36
B).- PRECEDENTES Y JUSTIFICACIONES QUE MOTIVARON LA CREACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	44

C).- AMBITO DE COMPETENCIA.....	62
D).- ESTRUCTURA GENERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	67

### **CAPITULO III**

#### **DEFICIENCIAS EN LA OPERATIVIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

A).- DILIGENCIAS QUE GENERAN LA INSTAURACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	70
B).- PARTES EN EL PROCEDIMIENTO.....	76
C).- SUBSTANCIACION Y TERMINOS DEL PROCEDIMIENTO.....	83
D).- LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DENTRO DEL PROCEDIMIENTO.....	92
E).- EJECUCION DE RESOLUCIONES EMITIDAS EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES.....	94

### **CAPITULO IV**

#### **LA NECESARIA INTERVENCION DE LA PARTE TRABAJADORA DENTRO DEL PROCEDIMIENTO**

A).- INTERVENCION DE LA PARTE TRABAJADORA EN LAS DILIGENCIAS PREVIAS AL PROCEDIMIENTO.....	98
B).- COMPARECENCIA DE LA PARTE TRABAJADORA AL PROCEDIMIENTO COMO TERCERO AFECTADO.....	104
C).- ALCANCES Y RELEVANCIA JURIDICA DE LAS MANIFESTACIONES DE LA PARTE TRABAJADORA DENTRO DEL PROCEDIMIENTO.....	107

D).- LA EXPEDICION DE RESOLUCIONES CON OBJETIVOS REIVINDICATORIOS PARA LA PARTE TRABAJADORA.....	109
CONCLUSIONES .....	112
BIBLIOGRAFIA.....	115

## INTRODUCCION

Adentrándonos al estudio de la legislación laboral, es inevitable encontrarnos frecuentemente con lagunas de las que el legislador no se ha ocupado; así pues, el tema que exponemos en el presente trabajo es, a nuestra consideración, una de las omisiones más importantes que se pueden observar y que merecen un estudio serio.

Cabe señalar que en el primer capítulo de nuestro trabajo se abordan conceptos fundamentales del procedimiento en materia laboral, la representación trabajadora y la representación patronal, a efecto de establecer diferencias entre el procedimiento jurisdiccional y el administrativo sancionador; de la misma manera, en el segundo capítulo encontramos antecedentes y funciones del procedimiento administrativo sancionador, en el que analizaremos su naturaleza jurídica, precedentes y justificaciones que motivaron su creación, así como su ámbito de competencia y estructura general. En el tercer capítulo, estudiaremos las deficiencias en la operatividad del procedimiento administrativo sancionador, para así en el último capítulo, avocarnos a proponer la necesaria intervención de la parte trabajadora dentro del procedimiento, utilizando para ello el método deductivo, toda vez que partimos de conceptos generales, para finalmente particularizar en el tema que nos ocupa.

La intervención del trabajador en el procedimiento administrativo sancionador se plantea como un medio para vigilar y proteger el bien jurídico consagrado en el artículo 123 Constitucional dentro de un procedimiento en el que no se cita a comparecer al trabajador a efecto de que manifieste lo que convenga a sus intereses. Es por eso que afirmamos que dicha intervención, dentro del procedimiento administrativo sancionador, puede actuar como un tercero afectado que venga a ser un regulador en tal procedimiento, de manera que, en el momento procesal oportuno, haga valer sus derechos en el caso de que éstos se vean lesionados o transgredidos por cualquiera de las partes.

Así pues, proponemos a un representante sindical o representante común de los trabajadores que haya intervenido en la diligencia inspectiva que diera origen al procedimiento, o en su defecto aquel que en el momento en que se le requiera funja como tal, a fin de que dicho representante vigile cada una de las actuaciones que se susciten con motivo del procedimiento referido.

Fundamos en esencia nuestra postura, en el hecho de que las violaciones materia del procedimiento en estudio, que pueden consistir, tanto en irregularidades en materia de seguridad e higiene en el centro de trabajo, como en el pago de prestaciones, afectan directamente a los trabajadores y por ende debe observarse el espíritu protector de las normas de trabajo con miras al equilibrio entre los factores de la producción, por lo tanto al generar dichas irregularidades la instauración del multicitado procedimiento, el objetivo de éste, no debe retro-

### III

traerse a la pura aplicación de sanciones a manera de créditos fiscales, sino que debe trazarse como fin primordial el que se constituya como un instrumento legal que contribuya definitivamente a la reivindicación de los derechos y condiciones laborales para los trabajadores, que de una u otra manera han sido infringidos.

Por otro lado, si la Ley en la materia instruye, la intervención de la parte trabajadora en las diligencias para la vigilancia del cumplimiento de la normatividad laboral -inspecciones de trabajo- a mayoría de razón, dicha participación debe subsistir en el procedimiento subsecuente, máxime si con las irregularidades detectadas, resulta ser, a fin de cuentas, el trabajador quien es agraviado.

Por lo expuesto consideramos, que el presente trabajo es de una importancia relevante, ya que propone integrar al procedimiento administrativo sancionador a la parte trabajadora, misma que le da razón de ser.

## CAPITULO I

### CONCEPTOS FUNDAMENTALES.

#### A).- PROCEDIMIENTO EN MATERIA LABORAL.

El derecho laboral como garantía social fue incorporado por nuestra Constitución, la cual es el reflejo de la realidad social que imperaba en el país en el momento de su creación, la cual revolucionó el derecho pues ya reconocía derechos especiales a los trabajadores situación que en otras legislaciones y otros países no acontecía.

Como consecuencia del reconocimiento constitucional -- del derecho laboral también se hizo patente la creación de la autoridad en esta materia para dirimir los conflictos laborales -- así como para vigilar el cumplimiento de las leyes.

Para llevar a cabo tan noble tarea se estableció quienes eran autoridades del trabajo, que de acuerdo con nuestra vigente Ley del Trabajo estas son:

"Artículo 523.- La aplicación de las normas de trabajo

compete, en sus respectivas jurisdicciones:

"I.- A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social;

"II.- A las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Educación Pública;

"III.- A las autoridades de las Entidades Federativas y a sus Direcciones o Departamento de Trabajo;

"IV.- A la Procuraduría de la Defensa del Trabajo;

"V.- Al Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento;

"VI.- A la Inspección del Trabajo;

"VII.- A la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas;

"IX.- A las Juntas Federales y Locales de Conciliación;

"X.- A la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje ;

"XI.- A las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje; y

XII.- AL Jurado de Responsabilidades".

De las autoridades antes mencionadas hemos de ceñirnos a la actividad que desarrolla solo la Secretaría del Trabajo y - Previsión Social, mediante las Juntas de Conciliación y Arbitraje y la Dirección General de Asuntos Jurídicos, a quien corresponde conocer y resolver respecto del incumplimiento patronal en materia de condiciones generales de trabajo y de seguridad e higiene en los centros de trabajo, respectivamente.

#### 1.- PROCEDIMIENTO JURISDICCIONAL.

Se ha debatido en cuanto a la naturaleza jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje existiendo una diversidad de criterios al respecto pues hay quienes afirman que estas son organismos que por pertenecer al Poder Ejecutivo (Secretaría del Trabajo y Previsión Social), no forman parte del Poder Judicial y por ende no pueden considerarse como tribunales judiciales sino más bien como autoridades administrativas.

Por otra parte hay quienes consideran a las Juntas como integrantes del poder Judicial:

"Hector Fix Zamudio, exhuma la tesis política de asi-

milar las Juntas de Conciliación y Arbitraje a los Tribunales --  
Judiciales y Jorge Carpizo se encamina con más firmeza por el --  
mismo sendero tradicional y no sólo asimila las Juntas de Conci-  
liación y Arbitraje a los Tribunales Judiciales sino que las en-  
cuadra dentro del Poder Judicial." (1)

Esta situación se ve criticada, pues, el establecer que-  
las Juntas de Conciliación tienen una naturaleza sui generis, --  
ya que su jurisdicción es social, al señalar:

"La naturaleza social de las Juntas de Conciliación y Arbitraje--  
en razón de su naturaleza social, por ningún motivo deben asimilarse a los --  
Tribunales Judiciales, pues sus funciones no corresponden al Estado Político--  
sino al Estado Social, incompatibles con las judiciales de carácter político--  
deslindadas en los apartados E) y D), y que definimos como instituciones de -  
justicia social, cuyas funciones son radicalmente diferentes de las viejas --  
funciones judiciales". (2)

Nosotros consideramos que las Juntas de Conciliación -  
y Arbitraje por la actividad que realizan, independientemente del  
poder al que pertenecen, evidentemente constituyen un Tribunal, -  
entendiendo por éste "La Institución Pública integrada por los-

(1) Citado por Trueba Urbina Alberto, "Nuevo Derecho Procesal --  
del Trabajo". Editorial Porrúa, 5a. Edición, México 1980 P. 250.

(2) Ibidem.

Jueces, magistrados funcionarios, auxiliares y empleados, que -- como integrantes de un Organó del Estado, tienen la función de - administrar Justicia". (3)

El procedimiento jurisdiccional que se realiza por las Juntas de Conciliación y Arbitraje, las cuales resolverán todos aquellos conflictos individuales, colectivos locales o federales en los que surja una desavenencia tratándose de las relaciones - laborales entre patrón y trabajador.

Este procedimiento se inicia a instancia de parte la cual presenta su demanda por escrito en oficialía de partes común, en donde se le recibirá y canalizará a la Junta competente para su tramitación una vez en la Junta la demanda podrá ser admitida, prevenida o desechada si ésta es prevenida el trabajador deberá subsanar el error u omisión que dió origen a éste; hecho lo anterior se mandará emplazar al demandado con las copias simples de traslado, citándolo a la audiencia de ley correspondiente, para lo cual deberá emplazársele por lo menos con diez días de anticipación para que pueda estar en aptitud de producir su - contestación.

Señalando el día y hora para que tenga verificativo la audiencia y no existiendo impedimento para su celebración, ésta

(3) Pallares Eduardo, "Diccionario de Derecho Procesal Civil", Editorial Porrúa, 19a. Edición, México 1990, P. 779.

Iniciará la comparecencia de las partes, en las que acreditará su personalidad; tratándose de los apoderados del trabajador --- bastará con una carta poder, si el patrón fuera persona física -- podrá ser representado por otra en los mismos términos del trabajador pero si el patrón fuera persona moral deberá acreditar el representante su personalidad mediante poder notarial o bien mediante carta poder firmada por quien tenga facultades para re -- presentar a la empresa.

Acreditada la personalidad pasará a la etapa de conciliación donde se les exhortará a las partes para que lleguen a un arreglo conciliatorio, en caso de llegar a éste se levantará el convenio responsivo y de no ser así se proseguirá con la audiencia en su siguiente etapa.

Si la conciliación no es lograda se pasará a la etapa de demanda y excepciones en donde el actor podrá ratificar su demanda o aclararla pero si la aclaración es substancial deberá de suspenderse la audiencia y señalarse nuevo día y hora para que tenga verificativo pues en caso contrario se dejaría en estado de indefensión al demandado. Ratificada la demanda el demandado procederá a dar contestación a la misma oponiendo sus excepciones y defensas, negándola en sus partes conducentes e inmediatamente se --- le concederá la palabra al actor para que manifieste lo que a su interés convenga, con lo que se cerrará la presente etapa pa-

sándose a la posterior.

En la etapa de ofrecimiento y admisión de pruebas el -- actor será quien primeramente ofrezca sus pruebas para que posteriormente el demandado también lo haga pudiéndolas objetar -- conforme a derecho, concediéndosele inmediatamente la palabra -- al actor para que este objete las pruebas que estime necesarias-- con lo que la Junta acordará lo referente al ofrecimiento de -- pruebas, admitiendo las que estime conveniente, señalada fecha día y hora, para el desahogo de estas.

Una vez desahogadas las pruebas se pasará al período de alegatos donde las partes alegaran lo que a su derecho convenga-- para posteriormente estar en aptitud de pasar el expediente a re solución.

De esta forma hemos esbozado en términos generales el-- procedimiento seguido ante las Juntas de Conciliación por lo que a continuación nos hemos de referir al procedimiento administra tivo en materia laboral.

**2.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

El procedimiento administrativo se realiza ante la Secretaria del Trabajo y Previsión Social, quien de acuerdo con el ar-

título 40 de la Ley Orgánica será la autoridad competente para:

"Estudiar y ordenar las medidas de seguridad e higiene industriales, para protección de los trabajadores y vigilar su cumplimiento".

Por su parte nuestra Constitución Política en su artículo 123 en su fracción XXXI nos establece que será la Secretaría del Trabajo y Previsión Social quien aplicara las leyes del trabajo al señalar:

"La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones; pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:

- a Ramas Industriales y servicios:
  - 1 Textil;
  - 2 Eléctrica;
  - 3 Cinematográfica;
  - 4 Hulera;
  - 5 Azucarera;
  - 6 Minera;
  - 7 Metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mis--

mos;

- 8 De hidrocarburos;
- 9 Petroquímica;
- 10 Cementera;
- 11 Calera;
- 12 Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas;
- 13 Química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos;
- 14 De celulosa y papel;
- 15 De aceites y grasas vegetales;
- 16 Productora de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados, o que se destinen a ello;
- 17 Elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello;
- 18 Ferrocarrilera;
- 19 Madera básica, que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera;
- 20 Vidriera exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o de envases de vidrio;
- 21 Tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco, y
- 22 Servicios de banca y crédito.

Por su parte el inciso b) punto 3 segundo párrafo nos dice:

"También será competencia exclusiva de las autoridades federales, la aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas; contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa; obligaciones patronales en materia educativa, en los términos de ley; y respecto a las obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo para lo cual las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos de la ley reglamentaria correspondiente".

De lo anterior se desprende que las autoridades federales tienen competencia para conocer y vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo en general en las ramas que señalan en el inciso a) del artículo que nos ocupa y únicamente en Materias de Capacitación y Adiestramiento de los Trabajadores, así como de Seguridad e Higiene en los centros de trabajo, CUANDO SE TRATE DE RAMAS ACTIVIDADES DE JURISDICCION LOCAL.

Hemos establecido la competencia que tiene la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para conocer el procedimiento administrativo de acuerdo con nuestra Constitución, aún cuando no es muy clara al respecto, motivo por el cual debemos apoyarnos en la Ley Federal del Trabajo la cual en sus artículos 1008 y 1009 nos dice respectivamente:

"Las sanciones administrativas de que trata este capítulo serán impuestas, en su caso, por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por los Gobernadores de los Estados o por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, quienes podrán delegar el ejercicio de esta facultad en los funcionarios subordinados que estimen conveniente, mediante acuerdo que se publiquen en el periódico oficial que corresponda".

"La autoridad, después de oír al interesado, impondrá la sanción correspondiente".

Sin embargo tampoco la Ley Federal del Trabajo establece como se desarrollará el procedimiento, o cual será el departamento o dirección competente para conocer de ello, por lo que nos tendremos que remitir al Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo, en el que se establece la organización interna de ésta y la atribución del Secretario para delegar sus facultades en cualquiera de ellos, estableciendo en su artículo 14:

"Corresponde a la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

"I.- Sugerir los cambios que resulten adecuados en la regulación jurídica de la Secretaría.

"II.- Revisar los anteproyectos de leyes, reglamentos decretos y acuerdos elaborados por otras dependencias cuando sean puestos a consideración de la Secretaría, y participar en la formulación de los proyectos correspondientes a esta última.

"III.- Cuando proceda, elaborar los documentos jurídicos que en relación con las atribuciones de la Secretaría, deban ser publicados en el Diario Oficial de la Federación o revisar los elaborados por otras unidades administrativas, así como remitirlos para su publicación cuando sean aprobados por el Secretario.

"IV.- Asesorar a los titulares de las diversas unidades administrativas de la Secretaría y resolver las consultas que estos formulen, procurando la unificación de criterio en la aplicación de las normas.

"V.- Asesorar a las diversas unidades administrativas en la elaboración de contratos, convenios, y actos jurídicos en que intervenga la Secretaría.

"VI.- Asesorar al Oficial Mayor en la elaboración y revisión de las condiciones generales de trabajo y demás normas internas de operación.

"VII.- Formar parte de la Comisión de Estudios Jurídicos coordinada por el Director General de Asuntos Jurídicos - de la Presidencia de la República, y elaborar los estudios e informes que le sean solicitados.

"VIII.- Recopilar, para su consulta, la legislación y jurisprudencia sobre asuntos relacionados con las atribuciones y funciones de la Secretaría.

"IX.- Recopilar el Diario Oficial de la Federación e In-

formar a los funcionarios de la Secretaría las disposiciones publicadas en el mismo, relacionadas con las atribuciones de su competencia;

"X.- Estudiar y, en su caso, intervenir en las reclamaciones y litigios que pueden afectar a la Secretaría; promover - en representación de la misma, los juicios o procedimientos necesarios y dar la atención que proceda a las notificaciones de carácter judicial o administrativo que se hagan a la propia Secretaría;

"XI.- Elaborar los proyectos de informes en los juicios de amparo y de los recursos que en el caso procedan a intervenir en el cumplimiento de las resoluciones dictadas en los juicios - en los que la Secretaría sea parte;

"XII.- En los términos del Código Fiscal de la Federación, representar a las autoridades de la Secretaría que tengan carácter de demandadas ante el Tribunal Fiscal de la Federación e interponer el recurso de revisión fiscal. En las Delegaciones Federales del Trabajo estas facultades podrán ejercerse por las Jefaturas Jurídicas;

"XIII.- En coordinación con el área que corresponda, - colaborar con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la Procuraduría General de la República, en las averi -

guaciones previas en el trámite de los procesos que afecten a -- la Secretaría o en los que tenga interés jurídico;

"XIV.- Presentar querellas y otorgar perdón en el caso de ilícitos derivados de accidentes de tránsito; y

XV.- Instaurar el procedimiento administrativo para el cumplimiento de las normas de trabajo de previsión social y las contractuales; así como las de los tratados y convenios internacionales en materia laboral ratificados por México. En caso de violación aplicar las sanciones correspondientes. La Instauración, sustanciación, resolución y firma de acuerdos y resoluciones en estos procedimientos se hará por los servidores públicos en quienes el Titular del Ramo haya delegado o delegue esas atribuciones: esa Delegación de Facultades podrá recaer, entre otros servidores públicos, en el Director General de Asuntos Jurídicos el Director de Sanciones y los Subdirectores de Sanciones de dicha Dirección General, y en cada Delegación Federal del Trabajo, también en el Delegado, Subdelegado, Jefe Jurídico y Coordinador de Dictámenes."

Ahora bien, cabe señalar que por lo que se refiere al ordenamiento que regula y prevee la forma en que se desarrollará el Procedimiento Administrativo es el Reglamento que Establece el Procedimiento para la aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, el cual dis-

pone y señala las reglas y requisitos que deben contener el emplazamiento para comparecer a audiencia; el acreditamiento de la personalidad de quien promueve a nombre de otro; para la admisión de pruebas; para la práctica de notificaciones; requisitos-legales de la resolución y los elementos que se deberán considerar para la cuantificación de las multas; permitiéndolo al particular conocer mejor sus derechos y hacer valer sus defensas y excepciones.

Una vez que hemos establecido que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social por conducto de su Dirección General de Asuntos Jurídicos será competente para conocer de los procedimientos Administrativos, deberíamos proceder a analizar su tramitación, pero por ser este tema de nuestro capítulo tercero no hemos de profundizar por el momento en ello, por lo que sólo nos concretaremos a establecer algunas diferencias que existen con el procedimiento jurisdiccional.

En ambos procedimientos los sujetos son distintos ya que en el jurisdiccional intervienen una trilogía consistente en el órgano jurisdiccional y las partes proplamente dichas que de acuerdo con el maestro Rafael de Pina será:

"Partes son los sujetos activo y pasivo de la demanda judicial, y precisamente, de un lado, aquel que demanda o en cuyo-

nombre se demanda la actuación jurisdiccional de la ley en orden a la razón, hecha valer (actor), y del otro, aquel a cargo del cual la actuación de la ley se demanda, y que así es llamado a sostener en su propio nombre el papel de necesario contradictor". (4)

En el procedimiento administrativo solo existe el patrón como demandado y la Secretaría como parte y como juez.

El procedimiento administrativo comunmente es cien por ciento escrito y en pocas ocasiones se admite la prueba testimonial, ya que ésta tiene como condición que el testigo no sea afectado por el acto; en el procedimiento ante las Juntas de Conciliación son admisibles cualquier tipo de prueba que pueda causar ánimo de convicción en el juzgador, siempre y cuando no vaya en contra de la moral, las buenas costumbres o el Derecho.

Por último y de vital importancia es el hecho de que en el procedimiento administrativo el trabajador se haya relegado de toda intervención, a diferencia del procedimiento jurisdiccional, en el que el trabajador es parte esencial del procedimiento, situación que ha dado origen a nuestro presente trabajo de tesis, a la cual nos referiremos más profundamente en capítulos siguientes.

---

(4) De Pina Rafael, "Curso de Derecho Procesal del Trabajo", - Editorial Botas, México 1962, P. 118.

## B.- LA REPRESENTACION TRABAJADORA

La representación constituye la substitución jurídica de una persona por otra para realizar determinados actos, esta figura tan usual en nuestros días existió ya desde la época de los romanos, expresándonos el maestro Guillermo Floris Marga -- dant lo siguiente:

"La representación procesal tomaba dos formas. En primer lugar, hallamos al cognitor, instituido en presencia del adversario por palabras solemnes. En caso de representar al demandado, respondía personalmente del cumplimiento de la eventual condena; y el actor para conservar su derecho de reclamar ésta también al demandado mismo, debía obtener de éste una fianza, la "cautio iudicatum solvi," o sea la garantía de que el demandado pagaría el objeto de la sentencia. La representación procesal por tanto, no admitía aún que actos de A repercutieron automáticamente en el patrimonio de B. Una situación análoga se planteaba, si el cognitor representaba al actor.

También era posible basar la representación procesal en otra figura, la del procurador, aceptado por el magistrado -- sin solemnidad especial ni necesidad de la presencia del adversario e inclusive, sin mandato especial por parte de su representado (de manera que podía ser un gestor negotiorum en vez de mandatario). El legítimo interés de la parte contraria, tal pro

curador del demandado debía garantizar, con una fianza que el objeto de la posible condena, sería pagado por el (la cautio -- iudicatum solvid) y garantizar también que su representado aceptaría el resultado de su intervención (la cautio ratam rem dominium habiturum)."(5)

El maestro Guillermo Floris nos hace referencia a una representación, sin embargo ésta no es la única, toda vez que -- existe también representación para realizar actos jurídicos -- como en el caso de la compra venta, toda vez que nuestro código Civil nos dice:

"Artículo 1800.- El que es hábil para contratar, puede hacerlo por sí o por medio de otro legalmente autorizado".

La representación, aún cuando en un principio fue civil, hoy en día se ha extendido a todas las ramas del derecho, no siendo excepción el derecho laboral.

En concreto podemos señalar que la representación es la intervención de una persona en nombre de otra, pudiendo ser legal o convencional pero de cualquier forma tendrá el mismo fin.

El Procesalista Cipriano Gómez Lara nos dice que la--  
(5) Floris Margadant Guillermo, "El derecho Privado Romano". Editorial Esfinge, 8a. Edición, México 1978, P. 191.

representación cuenta con tres finalidades al señalar:

"La representación ofrece tres aspectos fundamentales  
Primero.- En la capacidad general de las personas, para suplir-  
sus limitaciones como se proponen la patria potestad y la tute-  
la. Segundo.- En orden a la posibilidad de delegar las faculta-  
des propias, como el poder y el mandato. Tercero.- En tanto que  
institución hereditaria como derecho de representación que co-  
rresponda a ciertos herederos forzosos". (6)

Por lo anterior podemos establecer que la representa-  
ción podrá darse por disposición de la Ley o por voluntad de -  
las personas, siempre y cuando se cumpla con los requisitos se-  
ñalados por esta.

#### 1.- LA REPRESENTACION SINDICAL.

El derecho del trabajo es un derecho social, que busca  
balancear los pesos y contrapesos entre quienes cuentan con los  
factores de producción y quien solo tiene su fuerza de trabajo-  
para subsistir, porque verídicamente no podemos comparar el ni-  
vel económico de un trabajador (obrero), con el dueño de la em-  
presa.

(6) Gómez Lara Cipriano, "Teoría General del Proceso". Editorial  
Textos universitarios, México 1979, P. 224

El derecho laboral contempla una serie de preceptos legales que buscan igualdad jurídica del trabajador frente al patrón estableciendo condiciones de trabajo mínimas en cualquier relación laboral, ya que de lo contrario el patrón con su poder abusaría aún más de lo que en la actualidad lo hace, pudiendo constituir esto un retroceso en el derecho en la justicia y la equidad, toda vez que el trabajador por su precaria situación económica estaría en condiciones de aceptar un salario inferior al mínimo, una jornada de trabajo extenuante y un trato humillante es por todo ello que el derecho del trabajo ha buscado que los trabajadores tengan un mínimo de prestaciones, y no solo eso sino que ha permitido la creación de asociaciones para su defensa, como es el caso de los sindicatos, nuestra Ley Federal del Trabajo en su artículo 356 nos dice:

"Sindicato es la asociación de trabajadores o patronos constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses".

De acuerdo al artículo anterior la finalidad del sindicato consiste en la superación del individuo mediante la defensa de sus intereses, lo que trae como consecuencia una sociedad más justa, mediante pretendida igualdad, situación que al maestro Mario de la Cueva encomenta:

"El fin inmediato de la asociación profesional es la superación del derecho individual del trabajo dictado por el Estado. Es una finalidad de presente y de naturaleza económica, en este capítulo busca el movimiento sindical las mejores condiciones del contrato colectivo. Era la finalidad de origen de la asociación profesional y subsiste este propósito en el Sindicalismo como objeto inmediato, aunque transitorio.

El fin mediato del Sindicalismo pertenece al futuro y es la visión de una sociedad del mañana, construída sobre los pilares de la Justicia Social es una finalidad de carácter político". (7)

La representación del sindicato en nuestro sistema laboral es trascendental, puesto que mediante éste se cumple con los objetivos señalados por el artículo 356 a que ya hemos hecho referencia, y como ejemplo hemos de citar que por conducto de estos se celebra el contrato colectivo de trabajo que contiene las condiciones en las que deberá prestarse el trabajo, de donde se desprende que se obtiene un mejoramiento de los trabajadores, toda vez que éste no podrá contener condiciones inferiores a las que ya gozan sus agremiados.

Por otro lado tratándose de la defensa de los derechos -  
(7) De la Cueva Mario, "Derecho Mexicano del Trabajo". Editorial Porrúa, Tomo II, 10a. Edición, México 1970, P. 289.

de los trabajadores ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje el sindicato por ser titular del contrato, será quien represente a los trabajadores en todos los conflictos colectivos, no -- así tratándose de los conflictos individuales, porque la ley es muy clara al mencionar que si bien es cierto que el sindicato - es el representante de sus miembros , especialmente, el trabajador podrá auxiliarse de otras personas para ello, por lo que - es optativo para el trabajador elegir a su representante, según se desprende del artículo 375 de nuestra Ley del Trabajo que -- nos dice:

"Los sindicatos representan a sus miembros en la de-- fensa de los derechos individuales que les correspondan, sin -- perjuicio del derecho de los trabajadores para obrar o interve-- nir directamente, cesando entonces a petición del trabajador, - la intervención del sindicato".

Este precepto establece como regla general que la re-- presentación de los trabajadores corresponderá al Sindicato al-- que pretenezca, por lo que en éste orden de ideas si el sindica-- to representa a un trabajador no necesitará acreditar su perso-- nalidad con carta poder o poder notarial como lo establece la - Ley, sino solamente con la certificación de haber sido registra-- da la directiva del sindicato y la documentación correspondiente para verificar que el trabajador pertenece a éste por lo que --

podrá intervenir en el procedimiento laboral del caso concreto.

En los conflictos colectivos, el sindicato representa a los trabajadores aún cuando no exista contrato colectivo, toda vez de que por medio del procedimiento de huelga puede iniciarse la representación con el fin de obtenerlo y desde este momento ya existe la representación de los trabajadores.

Los sindicatos para constituirse, tratándose de los trabajadores, deberá formarse con un mínimo de veinte, asimismo deberán de establecerse los miembros, contando con su denominación, domicilio, objeto, duración, condiciones de admisión de los miembros, derechos y obligaciones de los asociados, causas y procedimientos de expulsión de sus afiliados, así como las correcciones disciplinarias a que se hagan acreedores sus integrantes la forma de convocar asambleas, el procedimiento de elección de sus miembros, su período de duración y lo concerniente a la administración y por último el registro ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para lo cual deberá de cumplirse con lo señalado en el artículo 365 de la ley de la materia que nos dice;

"Los sindicatos deben registrarse en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en los casos de competencia federal; y en las Juntas de Conciliación y Arbitraje en los de - -

competencia local, a cuyo efecto remitirán por duplicado.

"Copia autorizada del acta de la asamblea constitutiva.

"II.- Una lista con el número, nombres y domicilios-- de sus miembros y con el nombre y domicilio de los patrones, em-- presas o establecimientos en los que se prestan los servicios.

"III.- Copia autorizada de los estatutos; y.

"IV.- Copia autorizada del acta de la asamblea en que se hubiere elegido la directiva. Los documentos a que se refieren las fracciones anteriores serán autorizados por el Secretario General, el de organización y el de actas, salvo los dispuestos en los estatutos."

Por último hemos de mencionar que existen cinco formas de sindicatos.

"Sindicato gremial, es el que se integra por individuos de una misma profesión, oficio o especialidad. Sus miembros se agrupan por la similitud de actividades y la semejanza de problemas, aun cuando la variedad de los centros de trabajo produzca la natural diversidad de características.

"Sindicato de empresa, es el formado por los trabajadores que laboran al servicio de una misma empresa sin importar que sean distintas las profesiones, oficios o especialidades.

"El sindicato industrial, en lugar de agrupar a los individuos de una sola empresa, reúne a todos los de diversas empresas; pero dentro de la misma rama industrial. Por ejemplo si se tratara de un sindicato de todos los trabajadores intelectuales y manuales de empresas textiles, se fundaría el sindicato de la rama industrial textil.

"Los sindicatos nacionales de la industria estan formados por trabajadores de varias profesiones, oficios o especialidades que prestan sus servicios a una misma empresa o a diversas empresas de la misma rama industrial establecidas en uno y otro caso, en dos o más entidades federativas.

"En el sindicato de oficios varios se autoriza el establecimiento de esa asociación profesional en localidades reducidas aunque los trabajadores no sean del mismo gremio ni trabajen en la misma empresa."<sup>(8)</sup>

## 2.- REPRESENTACION COMUN DE LOS TRABAJADORES.

Los trabajadores podrán comparecer de acuerdo con la-  
<sup>(8)</sup> Guerrero Euquerio, "Manual de Derecho de Trabajo". Editorial Porrúa, Ila. Edición, México 1980, Pags. 294 y 295

Ley Federal del Trabajo en forma personal o bien por apoderado, en terminos de su artículo 692.

"Las partes podrán comparecer a juicio en forma directa o por conducto de apoderado legalmente autorizado.

"Tratándose de apoderado, la personalidad se acreditará conforme a las siguientes reglas:

"I.- Cuando el compareciente actúe como apoderado de persona física, podrá hacerlo mediante poder notarial o carta poderfirmada por el otorgante ante dos testigos, sin necesidad de ser ratificada ante la Junta.

"II.- Cuando el apoderado actúe como representante legal de persona moral, deberá exhibir el testimonio notarial respectivo que así lo acredite.

"III.- Cuando el compareciente actúe como apoderado de persona moral, podrá acreditar su personalidad mediante testimonio notarial o carta poder otorgada ante dos testigos, previa comprobación de quien le otorga el poder esta legalmente autorizado para ello; y

"IV.- Los representantes de los sindicatos acreditarán su personalidad con la certificación que les extienda la Se ---

cretaría del Trabajo y Previsión Social, o la Junta Local de --- Conciliación y Arbitraje, de haber quedado registrada la direc-- tiva del sindicato".

Cabe mencionar que las Juntas podrán acreditar la per-- sonalidad de los representantes de los trabajadores siempre que de la documentación exhibida, existan motivos para reconocérse-- le personalidad al que comparece.

El poder que el trabajador otorga a determinada perso-- na, fuera de los casos señalados por el artículo anterior podrá-- hacerse por la comparecencia que el propio trabajador haga ante la Junta respectiva, manifestando su voluntad de otorgar el po-- der, pudiendo revocar el anterior o bien nada más otorgándolo--- sin perjuicio de los otros existentes.

La representación del trabajador se puede llevar a ca-- bo por cualquier persona sin importar que ésta, este capacitada-- o no, situación con la que no estamos de acuerdo ya que el traba-- jador es presa de coyotes que a pesar de tener conocimientos --- nunca se podrán comparar con un abogado, por lo que la Ley debe-- reformarse en ese sentido, para no dejar al trabajador en un esta-- do de desigualdad frente al patrón, pues generalmente este últi-- mo se hace asesorar por abogados competentes.

La representación común de los trabajadores tienen lugar -- cuando en un procedimiento existen dos o más actores, por lo que por economía procesal debe de existir un representante común -- quien tendrá que desempeñar el cargo como si fuera un mandatario-judicial, implicando los derechos y obligaciones que este con -- trae, de acuerdo con el artículo 697 de la Ley Federal del Trabajo que nos dice;

"Siempre que dos o más personas ejerciten la misma acción u opongan la misma excepción en un mismo juicio, deben litigar unidas y con una representación común, salvo que los colitigantes tengan intereses opuestos.

"Si se trata de las partes actoras, el nombramiento -- de representante común deberá hacerse en el escrito de demanda, -- o en la audiencia de conciliación, demanda y excepciones y ofrecimientos y admisión de pruebas; si se trata de las demandadas, el nombramiento se hará en el escrito de contestación o en la audiencia a que se ha hecho mención. Si el nombramiento no lo hicieran los interesados dentro de los términos señalados, la Junta -- de Conciliación y Arbitraje lo hará escogéndolo de entre los -- propios interesados.

El representante común tendrá los derechos, obligaciones y responsabilidades inherentes a un mandatario judicial".

La representación común tendrá por objeto el que no-- existan reiteradas peticiones a la autoridad en un mismo sentido, lo que vuelve engorroso al procedimiento, por lo que se ha-- optado por un representante común.

Después de haber analizado la representación del tra-- bajador hemos de concluir que ésta se realiza por un mandato y-- a petición del trabajador, pudiendo ser el apoderado cualquier-- persona aun quien no tenga conocimientos jurídicos, pero sea -- quien sea y en la forma en que se otorge, la intención es que el trabajador no se quede en un estado de indefensión, ya que él -- por su precaria economía tiene que buscar otro empleo para que -- subsistan el y su familia y debido a ello no puede atender el -- juicio , máxime que no cuenta con los conocimientos necesarios-- para su tramitación.

Es de hacer mención que en la actualidad existe un -- organismo público denominado Procuraduría de la Defensa del Tra-- bajo, en donde se asesora gratuitamente al trabajador, por per-- sonal capacitado, ante tal situación no se puede alegar que se-- deje sin una defensa adecuada al trabajador, por lo que nosotros propondríamos que sólo abogados titulados pudieran desempeñar-- la representación del trabajador.

### C).- REPRESENTACION PATRONAL.

Ya hemos analizado en el transcurso del presente capítulo lo relativo a la representación, por lo que hemos de avocarnos a ésta en relación al patrón.

El patrón es la persona física o moral a quien se le presta un trabajo personal y subordinado, la persona física es definida por los doctos de la siguiente forma:

"Aubry y Rau al referirse a la persona, la describen en la siguiente forma: todo ser humano, nacido vivo y viable, es una forma.

"Eduardo Basso afirma. Persona es el elemento sustantivo de toda realidad jurídica.

"Ignacio Galindo Garfias señala: con la voz persona -- quiere decir algo más, se apunta en manera más clara y con mayor énfasis a la dignidad del ser humano porque alude implícitamente al hombre en cuanto está dotado de libertad para proponerse así mismo fines y para decidir la dirección de su conducta con vista a la realización de tales fines, en suma como un ser responsable ante sí mismo y ante los demás de su propia conduc-

ta loable o vituperable desde el punto de vista moral y social". (9)

A la persona moral se le considera como los entes creados por el derecho, a los que se les reconoce personalidad jurídica para ser sujetos de derechos y obligaciones, los cuales serán de acuerdo con nuestro Código Civil los siguientes:

"Artículo 25.- Son personas morales:

"I.- La Nación, los Estados y Municipios;

"II.- Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la Ley;

"III.- Las sociedades civiles y mercantiles;

"IV.- Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal;

"V.- Las sociedades cooperativas, mutualistas,

"VI.- Las asociaciones distintas de las numeradas, --  
que se propongan fines políticos, científicos, artísticos de recreo  
(9) Citado por Magallón Ibarra Jorge Mario, "Instituciones de Derecho Civil".  
Editorial Porrúa, Tomo II, México 1987, P. 4.

o cualquier otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidos por la ley.

VII.- Las personas morales extranjeras de naturaleza -- privada, en los términos del artículo 2736".

#### 1.- REPRESENTANTE LEGAL.

El representante legal del patrón podrá ser de acuerdo - con la Ley Federal del Trabajo los siguientes:

"Artículo 11.- Los directores, administradores, geren-- tes y demás personas que ejerzan funciones de dirección o admi-- nistración en la empresa o establecimiento, serán consideradas-- representantes del patrón y en tal concepto lo obligan en sus re-- laciones con los trabajadores".

El precepto antes transcrito es muy amplio al estable-- cer quiénes son representantes ya que basta y sobra con que ejer-- zan actos de dirección y administración para que tengan la cate-- goría de representante.

El legislador ha considerado a las personas antes men-- cionadas como representantes del patrón, y tratándose de las -- relaciones laborales, en donde surge una representación directa

y por consiguiente debe de hacerse responsable del proceder de quienes realizan actos de dirección y administración, pues de lo contrario se daría pauta a que el patrón evadiera sus obligaciones, alegando que el no autorizó o realizó determinada conducta, como puede decir un despido, burlando con ello la Ley y los derechos de los trabajadores.

Este dispositivo legal es sin duda el reflejo del conocimiento del legislador en cuanto a la realidad social de la clase trabajadora, ya que es extraño que un subalterno que realiza actos de administración y dirección determine en forma unilateral y sin consultar al patrón el despedir a un trabajador, pues ello implica un gasto para la empresa y en este orden de ideas perjudicaría a la misma empresa, es por ello que en la mayoría de los casos el subalterno comenta la situación en particular y solicita la autorización para de ser necesario, despedir al trabajador.

Esta representación no es extensiva para comparecer en juicio, pues como ya hemos visto se necesita cumplir con ciertos requisitos de ley para acreditar la personalidad en el procedimiento.

Como observamos anteriormente los sindicatos pueden ser tanto de trabajadores como de patronos, sin embargo para efec

tos de una representación ante la autoridad no tienen las mismas características puesto que mientras los sindicatos, por disposición de la ley, son representantes de los trabajadores ante la autoridad, tratándose de los patrones esto no es igual, ya -- que nuestra Ley Federal del Trabajo no lo contempla así.

A continuación hemos de establecer la representación -- patronal con que el patrón puede comparecer a juicio.

## 2.- REPRESENTANTE PATRONAL.

El representante del patrón ante las Juntas de Conciliación lo podrá ser cualquier persona siempre y cuando cumpla con los requisitos de ley.

Tratándose de las personas físicas la personalidad se -- acreditará por la carta poder que el patrón extiende al representante para que ésta siga un procedimiento ante la autoridad, -- competente, debiéndose elaborar en presencia de los testigos -- quienes habrán de firmar ésta.

En la carta poder habrá de especificarse el lugar y fecha donde se expide, la persona a quien se otorga, las facultades que ha de tener, firmando al calce quien otorga el poder y quien lo acepta, así como dos testigos del otorgamiento.

De esta forma el patrón, persona física, podrá otorgar - poder a otra persona física para que se encargue de tramitar el procedimiento de que se trate.

Cuando el patrón es una persona moral su representación deberá hacerse por quien tenga facultades para ello, quien a su vez podrá delegar esta facultad en otras personas, para lo cual deberá de anexarse la copia certificada en la que se contiene - el poder que lo acredita como representante legal de la empresa, así como la carta poder en los términos antes mencionados.

La designación de representante legal de la empresa -- habrá de constar en escritura pública y si ésta facultad es delegada, es por ello que debe de exhibirse junto con la carta poder para acreditar personalidad en el momento procesal oportuno siendo esta la única forma en que el patrón puede ser representado ante autoridad competente.

## CAPITULO II

### ANTECEDENTES Y FUNCIONES

#### A).- NATURALEZA JURIDICA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

Para comprender la naturaleza jurídica del Procedimiento Administrativo Sancionador, creemos conveniente hacer referencia a la situación en que se encuentra en nuestra administración pública, así las cosas, es de todos conocido que la Administración Pública Federal se encuentra dividida en centralizada y paraestatal, la centralizada se haya integrada por la Presidencia de la República, Las Secretarías de Estado, El Departamento del Distrito Federal y la Procuraduría General de la República, La Paraestatal se haya integrada por los Organismos Descentralizados, Las Empresas de Participación Estatal, Las Instituciones Nacionales de Crédito, Las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, Las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas y los Fideicomisos.

El Procedimiento Administrativo Sancionador como sabemos es realizado por la Secretaría del Trabajo, siendo ésta -- parte integrante de la Administración Pública Federal Centraliza

da, toda vez que ésta es una Secretaría de Estado, a la cual le corresponde, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

"Artículo 40.- A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos.

I.- Vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el artículo 123 y demás de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos;

II.- Procurar el equilibrio entre los factores de la producción, de conformidad con las disposiciones legales relativas;

III.- Intervenir en los contratos de trabajo de los nacionales que vayan a prestar sus servicios en el extranjero, en cooperación con las Secretarías de Gobernación, de Comercio y Fomento Industrial y de Relaciones Exteriores;

IV.- Coordinar la formulación y promulgación de los contratos ley de trabajo;

V.- Promover el incremento de la productividad del trabajo;

VI.- Promover el desarrollo de la capacitación y el adiestramiento en y para el trabajo, así como realizar investigaciones, prestar servicios de asesoría e impartir cursos de capacitación que para incrementar la productividad en el trabajo requieran los sectores productivos del país, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública;

VII.- Establecer y dirigir el servicio nacional de empleo y vigilar su funcionamiento;

VIII.- Coordinar la integración y establecimiento de las Juntas Federales de Conciliación, de la Federal de Conciliación y Arbitraje y de las Comisiones que se formen para regular las relaciones obrero patronales que sean de Jurisdicción Federal, así como vigilar su funcionamiento;

IX.- Llevar el registro de las asociaciones obreras, patronales y profesionales de jurisdicción federal que se ajusten a las leyes;

X.- Promover la organización de toda clase de sociedades cooperativas y demás formas de organización social para el trabajo, en coordinación con las dependencias competentes, así como resolver, tramitar y registrar su constitución, disolución y liquidación;

XI.- Estudiar y ordenar las medidas de seguridad e -

higiene industriales, para la protección de los trabajadores, y vigilar su cumplimiento;

XII.- Dirigir y coordinar la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo;

XIII.- Organizar y patrocinar exposiciones y museos de trabajo y previsión social;

XIV.- Participar en los congresos y reuniones internacionales de trabajo, de acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores;

XV.- Llevar las estadísticas generales correspondientes a la materia del trabajo, de acuerdo con las disposiciones que establezca la Secretaría de Programación y Presupuesto;

XVI.- Establecer la política y coordinar los servicios de seguridad social de la Administración Pública Federal, - así como intervenir en los asuntos relacionados con el seguro social en los términos de la ley;

XVII.- Estudiar y proyectar planes para impulsar la ocupación en el país;

XVIII.- Promover la cultura y recreación entre los trabajadores y sus familiares, y

XIX.- Las demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos".

Es incuestionable que de las facultades otorgadas a la Secretaría del Trabajo, se pueden resumir en la vigilancia y cumplimiento de las normas de trabajo sea cual fueran estas, dentro del ámbito que la propia ley le establece.

Por ser la Secretaría del Trabajo y Previsión Social un ente jurídico cuya existencia se haya inmersa en la Administración Pública, que a su vez se haya regulado por el Derecho Administrativo, debemos de entender que es éste y al respecto diversos autores nos dicen.

"Para Laubadere.- El derecho administrativo es la rama del derecho público interna, que comprende la organización y la actividad de lo que corrientemente se llama administración, - es decir el conjunto de autoridades, agentes y organismos, encargados, bajo el impulso de los poderes públicos, de asegurar las múltiples intervenciones del estado.

Para Marcel Waline.- El derecho administrativo es el conjunto de reglas que precisan en que condiciones las personas administrativas adquieren derechos e imponen obligaciones, por medio de sus agentes, en interés de la satisfacción de las nece-

sidades públicas". (10)

"Hauriou define el derecho administrativo como la ra ma del derecho público que regula, lo.- La organización de la em presa de la administración pública y de las diversas personas ad ministrativas en las cuales ha encarnado; 2o.- Los poderes y los derechos que poseen estas personas administrativas para manejar los servicios públicos; 3o.- El ejercicio de estos poderes y de estos derechos por la prerrogativa especial, por el procedimien- to de acción de oficio y las consecuencias contenciosas que se - siguen". (11)

Como se puede observar de las definiciones apuntadas podemos señalar que existen tres características:

Es un derecho público, es decir, "El conjunto de nor mas jurídicas que regulan la actuación de los individuos frente al Estado, así como las relaciones de los Estados como entidades soberanas entre sí", (12) de acuerdo con el maestro Fernando --- Floresgómez, el derecho público contempla al administrativo y a su vez al derecho del trabajo entre otros.

Contempla la organización y actividad de la adminis-

- 
- (10) Serra Rojas Andres, "Derecho Administrativo", Editorial - Porrúa, 2a. Edición, México 1961, P. 269.  
 (11) Fraga Gabino, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, 27a. Edición, México 1988, P. 91.  
 (12) Floresgómez González Fernando, "Nociones de Derecho Posi- tivo Mexicano", Editorial Porrúa, 14a. Edición, México -- 1977, P. 45.

tración, es decir señala las facultades deberes y obligaciones - que la autoridad tiene para realizar sus objetivos, estableciéndose al mismo tiempo las limitaciones que la propia autoridad tiene frente a los particulares toda vez que en caso contrario pudiera prestarse a abusos de poder por parte de quien desempeña una actividad pública.

Otorga facultades jurisdiccionales dentro del ámbito de su competencia, para la obtención de los objetivos planteados es decir cuenta con un procedimiento sancionador para hacer valer sus determinaciones en caso de existir violaciones a la ley, materia de su competencia.

De las tres características citadas la más importante para nuestro trabajo de tesis la constituye el Procedimiento Administrativo, el cual como hemos visto es parte integrante del Derecho Administrativo y consecuentemente de el Derecho Laboral y en concreto de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social -- pues es ésta quien lo realiza.

El Procedimiento Administrativo Sancionador lo podemos definir como el acto de autoridad a través del cual exige al patrón el cumplimiento forzado de sus obligaciones, en ejercicio de su facultad sancionadora.

En consecuencia la naturaleza jurídica del Procedimiento Administrativo la constituye la facultad de la autoridad

para sancionar a quienes no cumplan con las condiciones generales de trabajo y con las medidas de seguridad e higiene necesarias en la fuente de labores.

Es decir es un Procedimiento Administrativo, pues dimana de la propia autoridad, la cual forma parte de la Administración Pública, y no del órgano judicial, en consecuencia debe atenderse a la jurisdicción ante quien haya de promoverse el -- procedimiento inculcado.

Lo anterior se ve corroborado por el considerando -- del Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo expedido por el Presidente Constitucional Miguel de la Madrid Hurtado, quien señaló.

"Que corresponde a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones contenidas en el apartado A del artículo 123 Constitucional, en la Ley Federal del Trabajo y en los reglamentos de la propia ley;

Que la aplicación de multas por violaciones a las -- normas de trabajo, tiene la principal finalidad de conseguir el cabal cumplimiento y observancia de tales normas y en última instancia el mejor desarrollo de los factores de la producción".

**B).- PRECEDENTES Y JUSTIFICACIONES QUE MOTIVARON LA CREACION  
DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.**

En el transcurso de la historia del hombre se han -- suscitado diversos acontecimientos y formas de pensar, tal es el caso que al ser humano se le ha reconocido como tal comparándose le con un animal o una cosa, baste citar al pueblo romano en el que existían diferencias no sólo de raza sino incluso de sexo, - este pueblo profesaba la esclavitud y dentro de la familia el pa dre tenía poder inclusive para matar a su esposa o a sus hijos, situación que ha cambiado en el transcurso del tiempo.

En nuestro país encontramos los primeros indicios de un derecho del trabajo en la ley de Indias, esto debido a la explotación inmisericorde de nuestros indígenas, quienes con la excusa de ser evangelizados por los Españoles, fueron naturalmente esclavizados, trabajando jornales de sol a sol, por una paga raquílica e incluso sólo por el alimento, recibiendo malos tratos e incluso golpes y sanciones tortuosas, sin embargo no todos los Españoles tenían en mente esa forma de actuar pues existieron -- principalmente frailes que buscaban de verdad la evangelización y superación de nuestros antecesores, al considerarlos como seres humanos y no como una clase inferior de la que podían disponer, un ejemplo claro nos lo proporciona el maestro José Dávalos, quien nos dice.

"En la época colonial, sobresalen las leyes de Indias, que buscaban proteger a los aborígenes americanos. En estas leyes encontramos algunas disposiciones de mucho interés para el derecho del trabajo; asegurar a los indios la percepción efectiva de su salario, jornada de trabajo, salario mínimo, prohibición de las tiendas de raya, etc. Las leyes de Indias son, posiblemente, los ordenamientos más importantes de los Reyes Católicos para ayudar a los indios, pero a fin de cuentas privó la idea de que esas leyes debían obedecerse, pero no cumplirse". (13)

Posteriormente nuestro país inicia un movimiento revolucionario con el ánimo de llegar a la independencia, en sus orígenes es iniciado por Miguel Hidalgo y Costilla seguido de Don José María Morelos y Pavón, quien tenía una visión social trascendental, la cual se refleja en sus principios denominados Sentimientos de la Nación los cuales consistían en 23 puntos; establecía una protección a la clase obrera que consistía en una justa retribución a quien prestara un trabajo, señalando textualmente:

"12.- Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia

---

(13) Dávalos José, "Derecho del Trabajo", Editorial Porrúa, - 2a. Edición, México 1988, P. 53.

de tal suerte que se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje su ignorancia, la rapiña y el hurto".<sup>(14)</sup>

Otro antecedente lo encontramos en la propuesta de Ignacio Ramírez quien señaló la necesidad de establecer en la Constitución de 1857 un auxilio a la clase trabajadora, con la idea de que se reglamentara la prestación de servicios entre el trabajador y el patrón, sin embargo en esta Constitución no se contempla tal propuesta, bastándose con establecer en los artículos 4 y 5 la libertad de profesión de industria y de trabajo, así como el principio de que nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin una justa retribución y sin su pleno consentimiento.

Años después de 1910 se empezó a generalizar la opinión a favor de poner en práctica nuevas leyes, sobre todo de carácter social, derivadas de un nuevo texto constitucional. En 1916 Venustiano Carranza convocó a elecciones para diputados que integrarían un Congreso Constituyente y procedió a dar su proyecto para las reformas de la Constitución de 1857. El 5 de Febrero de 1917 fue jurada la Constitución por el Congreso Constituyente. La Constitución de 1817 hace frente a los problemas más graves del país e intenta poner remedio al acaparamiento de tierras, a la enajenación de los recursos naturales del país y a los con---

---

(14) Tena Ramírez Felipe, "Leyes Fundamentales de México", Editorial Porrúa, 17a. Edición, México 1992, P. 30.

flictos entre la Iglesia y el Estado así como a los conflictos -  
existentes entre obreros y patronos. En términos generales la --  
Constitución de 1917 es la expresión de los ideales de los gru--  
pos que participaron en la Revolución armada, iniciada en 1910,  
pero sobre todo del grupo constitucionalista, en sus vertientes  
moderada y radical.

El resultado de esta Constitución como innovación lo  
fue el artículo 123 que en su texto original estableció:

"El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los -  
Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las  
necesidades de cada región, sin contravenir a las bases sigulen-  
tes, las cuales regirán el trabajo de los obreros jornaleros, em-  
pleados, domésticos y artesanos, y de una manera general todo --  
contrato de trabajo.

I.- La duración de la jornada máxima será de ocho --  
horas.

II.- La jornada máxima de trabajo nocturno será de -  
siete horas. Quedan prohibidas las labores insalubres o peligro-  
sas para las mujeres en general y para los jóvenes menores de --  
dieciséis años. Queda también prohibido a unas y otros el traba-  
jo nocturno industrial, y en los establecimientos comerciales no  
podrán trabajar después de las diez de la noche.

III.- Los jóvenes mayores de doce años y menores de dieciséis, tendrán, como jornada máxima, la de seis horas. El -- trabajo de los niños menores de doce años no podrá ser objeto de contrato.

IV.- Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso, cuando menos.

V.- Las mujeres, durante los tres meses anteriores - al parto, no desempeñarán trabajos físicos que exijan esfuerzo - material considerable. En el mes siguiente al parto disfrutarán forzosamente de descanso, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieran adquirido por su contrato. En el período de lactancia tendrán dos descansos ex---traordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos.

VI.- El salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador, será el que se considere suficiente, atendiendo las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia. En toda empresa agrícola, co--mercial, fabril o minera, los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades, que será regulada como indica - la fracción IX.

VII.- Para trabajo igual debe corresponder salario --

igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad.

VIII.- El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento.

IX.- La fijación del tipo de salario mínimo y de la participación en las utilidades a que se refiere la fracción VI, se hará por comisiones especiales que se formarán en cada municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación, que se establecerá en cada Estado.

X.- El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido hacerlo efectivo con mercancías, ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda sustituir la moneda.

XI.- Cuando por circunstancias extraordinarias deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente, un ciento por ciento más de lo fijado para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres veces consecutivas, -- los hombres menores de dieciséis años y las mujeres de cualquier edad no serán admitidos en esta clase de trabajos.

XII.- En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e -

higiénicas por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. --- Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvie-- ran situadas dentro de la población, y ocuparen un número de tra-- bajadores mayores de cien, tendrán la primera de las obligacio-- nes mencionadas.

XIII.- Además, en estos mismos centros de trabajo, - cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá re-- servarse un espacio de terreno que no será menor de cinco mil me-- tros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, -- instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos. Queda prohibido en todo centro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de ca-- sas de juegos de azar.

XIV.- Los empresarios serán responsables de los ac-- cidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten, por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como con-- secuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o perma-- nente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aun en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario.

XV.- El patrono estará obligado a observar en la instalación de sus establecimientos, los preceptos legales sobre higiene y salubridad, y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y material de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte para la salud y la vida del trabajador la mayor garantía compatible con la naturaleza de la negociación, bajo las penas que al efecto establezcan las leyes.

XVI.- Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.

XVII.- Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos las huelgas y los paros.

XVIII.- Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejercieren actos violentos contra las personas o las propiedades o, en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependen del Gobierno. Los obreros de los estableci-

mientos fabriles militares del Gobierno de la República no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción, por ser asimilados al Ejército Nacional.

XIX.- Los paros serán lícitos únicamente cuando el --- exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para -- mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje.

XX.- Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del Gobierno.

XXI.- Si el patrono se negare a someter sus diferen--- cias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, -- además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el con- trato de trabajo.

XXII.- El patrono que despida a un obrero sin causa -- justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte de una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. Igualmente tendrá es

ta obligación cuando el obrero se retire del servicio por falta de probidad de parte del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él.

XXIII.- Los créditos en favor de los trabajadores por salarios o sueldos devengados en el último año y por indemnizaciones tendrán preferencia sobre cualquiera otros en los casos de concurso o de quiebra.

XXIV.- De las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patronos, de sus asociados, familiares o dependientes, sólo será responsable el mismo trabajador, y en ningún caso y por ningún motivo se podrá exigir a los miembros de su familia ni serán exigibles dichas deudas por la cantidad excedente del sueldo del trabajador en un mes.

XXV.- El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular.

XXVI.- Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero, deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el Cónsul de la na--

ción a donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que, además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario -- contratante.

XXVII.- Serán condiciones nulas y no obligarán a los contrayentes, aunque se expresen en el contrato;

a).- Las que estipulen una jornada inhumana por lo -- notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo.

b).- Las que fijen un salario que no sea remunerador a juicio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

c).- Las que estipulen un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal.

d).- Las que señalen un lugar de recreo, fonda, café taberna, cantina o tienda para efectuar el pago del salario, -- cuando no se trate de empleados en esos establecimientos.

e).- Las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados.

f).- Las que permitan retener el salario en concepto de multa.

g).- Las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidente de trabajo y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o despedirse de la obra.

h).- Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores.

XXVIII.- Las leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de la familia, bienes que serán inalienables no podrán sujetarse a gravámenes reales ni embargos, y serán --- transmisibles a título de herencia con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios.

XXIX.- Se considera de utilidad social; el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular.

XXX.- Asimismo, serán consideradas de utilidad social, las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por -

los trabajadores en plazos determinados". (15)

Posteriormente por Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1932 - se creó el Departamento del Trabajo como organismo autónomo, -- con subordinación directa al titular del Poder Ejecutivo Federal.

Entre las atribuciones del nuevo Departamento destacaron:

Propuestas de iniciativas, aplicación y vigilancia - de las Leyes Federales del Trabajo y sus Reglamentos.

Conciliación y prevención de conflictos entre el capital y el trabajo e intergremiales.

Promoción de congresos y reuniones nacionales e internacionales en materia laboral.

Creación de Comisiones mixtas y otros órganos preventivos y conciliadores de conflictos.

Establecimiento de bolsas de trabajo.

---

(15) Ibidem, PP.66 a la 68.

El 31 de diciembre de 1940 se crea la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, desapareciendo el hasta entonces Departamento del Trabajo, con el objeto de dar una mayor y mejor respuesta a las necesidades sociales que hasta ese momento existían, para lo cual el 9 de abril de 1941 se expide el primer reglamento interior, en el que se estableció las funciones y estructuras de la dependencia, el cual sería abrogado por el nuevo reglamento interior de fecha 9 de abril de 1957.

"En el mes de enero de 1978 el Poder Legislativo reformó las fracciones II, XIII Y XXXI del apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A través de dichas reformas se consignó en la Ley Suprema de la Federación el deber de los patronos de proporcionar a sus trabajadores capacitación y adiestramiento en el trabajo y se federalizó la aplicación de las normas laborales en varias ramas industriales, así como la citada materia de capacitación y adiestramiento, y en la seguridad e higiene en los centros de trabajo". ( 16)

Cabe hacer mención que dentro de los diversos reglamentos cuya finalidad es la aplicación del derecho protector laboral encontramos los siguientes:

---

(16) Serie de Documentos Básicos Número 2, Editado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Manual General de Organización, México 1991, P. 4.

Reglamento de Labores Peligrosas e Insalubres para --  
Mujeres y Menores, Diario Oficial de la Federación, 11 de agosto  
de 1934.

Reglamento de Medidas Preventivas de Accidentes del -  
Trabajo, Diario Oficial de la Federación, 29 de noviembre de ---  
1934. Fe de erratas, Diario Oficial de la Federación, 26 de di--  
ciembre de 1934, Reformas, Diario Oficial de la Federación, 17 -  
de enero de 1942.

Reglamento para Inspección de Generadores de Vapor y  
Recipientes Sujetos a Presión, Diario Oficial de la Federación,  
27 de agosto de 1936. Reformas, Diario Oficial de la Federación,  
29 de octubre de 1954.

Reglamentos de la Ley General de Sociedades Cooperati-  
vas, Diario Oficial de la Federación, 1 de julio de 1938.

Reglamento del Registro Cooperativo Nacional, Diario  
Oficial de la Federación, 11 de agosto de 1938.

Reglamento de los Artículos 73, fracción III, y 82 -  
de la Ley General de Sociedades Cooperativas, en materia de Coo-  
perativas Federadas de Pescadores, Diario Oficial de la Federa--  
ción, 15 de octubre de 1941.

Nuevo Reglamento de Higiene del Trabajo, Diario Ofi-

cial de la Federación, 13 de febrero de 1946.

Reglamento de Seguridad en los Trabajos de las Minas  
Diario Oficial de la Federación, 13 de marzo de 1967. Fe de erra  
tas, Diario Oficial de la Federación, 13 de abril de 1967.

Reglamento de los Artículos 121 y 122 de la Ley Fede  
ral del Trabajo, Diario Oficial de la Federación, 2 de mayo de -  
1975.

Reglamento de la Procuraduría de la Defensa del Tra  
bajo, Diario Oficial de la Federación, 2 de junio de 1975.

Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Tra  
bajo, Diario Oficial de la Federación, 5 de junio de 1978.

Reglamento Interior de la Junta Federal de Concilia  
ción y Arbitraje, Diario Oficial de la Federación, 17 de febre--  
ro de 1980. Reformas, Diario Oficial de la Federación, 16 de ene  
ro de 1981; Diario Oficial de la Federación, 17 de febrero de --  
1982; Diario Oficial de la Federación, 11 de abril de 1984.

Reglamento para la Clasificación de Empresas y Deter  
minación del Grado de Riesgo del Seguro de Riegos de Trabajo, --  
Diario Oficial de la Federación, 29 de junio de 1981. Fe de erra  
tas, Diario Oficial de la Federación, 19 de enero de 1982. Refor  
mas, Diario Oficial de la Federación, 21 de enero de 1987. Fe de

erratas, Diario Oficial de la Federación, 13 de febrero de 1987, Reformas, -  
Diario Oficial de la Federación, 9 de marzo de 1987, (aclaración); Diario --  
Oficial de la Federación, 15 de abril de 1987, (aclaración).

Reglamento de Cooperativas Escolares, Diario Oficial de la Federa-  
ción, 23 de abril de 1982.

Reglamento de Inpección Federal del Trabajo, Diario Oficial de -  
la Federación, 10 de noviembre de 1982.

Reglamento de Agencias de Colocación de Trabajadores Diario Ofi-  
cial de la Federación, 23 de noviembre de 1982.

Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de  
Sanclones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, Dia-  
rio Oficial de la Federación, 17 de junio de 1983.

Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión So-  
cial, Diario Oficial de la Federación, 13 de diciembre de 1990. Fe de erra-  
tas, Diario Oficial de la Federación, 14 de diciembre de 1990. Fe de erratas  
Diario Oficial de la Federación, 3 de enero de 1991. Reformas y Adiciones, -  
Diario Oficial de la Federación 5 de julio de 1994.

Por último y de reciente creación encontramos la Ley Federal de  
Procedimiento Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federa-  
ción el 4 de agosto de 1994, misma que entro en vigor el 1 de junio de 1995;  
toda vez que no obstante, que es una Ley General, también se aplica al pro-  
cedimiento administrativo que nos ocupa.

En relación a las justificaciones que se dan para la creación del procedimiento administrativo sancionador el maestro Trueba Urbina, nos dice "Si un servicio administrativo y una previsión rigurosa que han encaminado sus esfuerzos a encontrar la eficacia de las leyes del trabajo, no han logrado en nuestro tiempo eliminar infracciones que frecuentemente quedan impunes con grave perjuicio para el trabajador, puede calcularse cual sería el respeto que merecieron las leyes de Indias a los poderosos de aquella época que seguramente no habían asimilado del cristianismo, el espíritu ardiente de caridad, limitándose a su ejercicio seco y rutinario". (17)

Es evidente que el Procedimiento Administrativo Sancionador se convierte en el Recurso estatal para obligar al patrón a que cumpla con la -- normatividad laboral tratándose de condiciones generales de trabajo y de medidas de seguridad e higiene, ya que sin éste no tienen sentido las normas aludidas, toda vez que éstas no serían respectivas y por el contrario violadas inmisericordemente, llegándose al absurdo de que existieran delitos sin pena y por consiguiente su recriminación sólo sería moral y nunca jurídica, dejándose al libre arbitrio el cumplirlas o no.

El procedimiento Administrativo Sancionador es el medio por el cual el Estado a través de la propia autoridad administrativa vigila y sanciona violaciones que causan un menoscabo en el patrimonio del trabajador, es decir que vulneran los -

---

(17) Dávalos José, Op. Cit., P. 53.

derechos de éste, o bien que ponen en peligro su integridad física, e incluso su vida, tratándose de las medidas de seguridad e higiene, esta vigilancia busca a su vez que no se creen conflictos entre los trabajadores y los patrones puesto que si los trabajadores iniciaran un procedimiento para obtener como resultado el cumplimiento de las condiciones generales de trabajo o de las medidas de seguridad e higiene, pudiera prestarse para que se crearan conflictos entre estos en los que el trabajador resultare perjudicado puesto que su forma de subsistir es su fuerza de trabajo y en la actualidad se hace más difícil el conseguir un empleo debido a la situación económica por lo -- que atraviesa nuestro país.

#### C).- AMBITO DE COMPETENCIA

El ámbito de competencia tratándose del Procedimiento Administrativo Sancionador se deriva de diversos ordenamientos -- legales como lo son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual establece en su artículo 123 fracción --- XXXI inciso a y b punto 3, segundo párrafo, que la autoridad laboral conocerá de cuestiones de capacitación y adiestramiento -- así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo a lo -- cual ya nos hemos referido en el primer capítulo del presente -- trabajo por lo que no profundizaremos al respecto.

Tratándose de la Ley Federal del Trabajo ésta señala como autoridad competente en la aplicación de normas de trabajo

y previsión social estableciendo lo concerniente al Procedimiento Administrativo Sancionador el artículo 527 que dice:

"La aplicación de las normas de trabajo corresponde a las autoridades federales, cuando se trate de:

1.- Ramas industriales:

1. Textil;
2. Eléctrica;
3. Cinematográfica;
4. Hulera;
5. Azucarera;
6. Minera;
7. Metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y productos laminados de los mismos;
8. De hidrocarburos;
9. Petroquímica;
10. Cementera;
11. Calera;
12. Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas;
13. Química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos;
14. De celulosa y papel;
15. De aceites y grasas vegetales;

16. Productora de alimentos, abarcando exclusiva--  
mente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o enva--  
sados o que se destinen a ello;

17. Elaboradora de bebidas que sean envasadas o en--  
latadas o que se destinen a ello;

18. Ferrocarrilera;

19. Maderera básica, que comprende la producción --  
de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de made--  
ra;

20. Vidriera, exclusivamente por lo que toca a la  
fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o de envases de vi--  
drio; y

21. Tabacalera que comprende el beneficio o fabri--  
cación de productos de tabaco.

## II.- Empresas:

1.- Aquéllas que sean admitidas en forma directa o  
descentralizada por el Gobierno Federal;

2.- Aquéllas que actúen en virtud de un contrato o  
concesión federal y las industrias que les sean conexas; y,

3.- Aquéllas que ejecuten trabajos en zonas federa--  
les o que se encuentren bajo jurisdicción federal, en las aguas  
territoriales o en las comprendidas en la zona económica exclusi--  
va de la Nación.

También corresponde a las autoridades federales la --  
aplicación de las normas de trabajo en los asuntos relativos a --

conflictos que afecten a dos o más Entidades Federativas; contra  
tos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de  
una Entidad Federativa; **y obligaciones patronales en las mate---**  
**rias de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores y de**  
**seguridad e higiene en los centros de trabajo".**

Como se puede observar en este ordenamiento se establece clara-  
mente la competencia de la autoridad federal, la cual será a nivel federal en  
las ramas de Industria mencionadas, tratándose en general de las normas de --  
trabajo o local en relación a las violaciones de capacitación y adiestramien-  
to y de seguridad e higiene en los centros de trabajo lo cual se debe correla-  
cionar con los artículos 1008 y 1009 a los que ya hemos hecho referencia de -  
los que se desprende que los Procedimientos Administrativos y las sanciones -  
respectivas.

Por su parte la Ley Orgánica de la Administración Pública Fede--  
ral también determina en su artículo 40 que sera competencia de la Secretaría  
del Trabajo y Previsión Social el vigilar el cumplimiento de las medidas de -  
seguridad e higiene industriales así como las condiciones generales de traba-  
jo en términos de las fracciones XI y I respectivamente.

El Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y  
Previsión Social determina la competencia para instaurar el Pro-  
cedimiento Administrativo Sancionador en su artículo 14 al cual  
ya hemos hecho referencia por lo que para no ser reiterativos no  
profundizaremos en ella.

El Reglamento que Establece el Procedimiento para la -

Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo determina su competencia en términos del artículo 10. y 20. que a la letra dicen:

Artículo 10. - "Este reglamento rige en todo el territorio nacional y tiene por objeto establecer el procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas por violaciones a la Ley Federal del Trabajo sin perjuicio de los procedimientos específicos establecidos en otros ordenamientos derivados de la propia Ley".

Artículo 20.- "La aplicación del presente Reglamento corresponde a las autoridades federales administrativas del trabajo, en el ámbito de su competencia".

Otros ordenamientos en los que tiene ingerencia el Procedimiento Administrativo Sancionador lo constituyen.

Reglamento de Inspección Federal del Trabajo;

Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo;

Reglamento para la Inspección de Generadores de Vapor y Recipientes Sujetos a Presión;

Ley Federal del Procedimiento Administrativo;

En conjunto los ordenamientos citados establecen la competencia de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para Instaurar el Procedimiento Administrativo Sancionador.

**D).- ESTRUCTURA GENERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO  
SANCIONADOR.**

Como hemos analizado el Procedimiento Administrativo Sancionador es creado para infraccionar a todos aquellos patrones que no cumplen con las medidas de seguridad e higiene en el trabajo o con las condiciones generales de trabajo, para lo cual se auxilian de otras dependencias de la propia Secretaría como son la Dirección General de Inspección del Trabajo, quien cuenta con un padrón patronal, el cual se haya sometido a la vigilancia de este órgano para que por medio de éste se realicen las inspecciones periódicas, de verificación, extraordinarias, iniciales y de todo tipo que sean necesarias a fin de determinar si existen o no violaciones a las normas laborales.

La inspección se realizará en los términos señalados por el reglamento de Inspección Federal del Trabajo, es decir por medio de un inspector comisionado al efecto, quien se presentará el día y hora señalados para realizar la inspección y en caso de no encontrarse el patrón o su representante legal se procederá a dejar el citatorio respectivo para que en fecha posterior se realice.

Si de la inspección se desprende alguna violación a las normas laborales, el inspector dará fe de ello en el acta respectiva turnandolos a la Dirección General de Asuntos Jurídicos

cos, la cual, a través de la Dirección de Sanciones, la valorará y calificará, procediendo, en caso de detectar violaciones a la Ley Federal del Trabajo y a sus reglamentos, a instaurar el Procedimiento Administrativo Sancionador conducente, emplazando al patrón infractor.

Recibida el acta de Inspección será analizada por un dictaminador en materia laboral, quien, de estimar la existencia de violaciones a la normatividad laboral, procederá a emplazar - al patrón.

Una vez emplazado el patrón contará con el término de diez días hábiles para que conteste el emplazamiento de acuerdo a lo que a su derecho convenga.

Contestado el emplazamiento o bien sin que éste haya sido contestado se procederá a desahogar la audiencia de Ley en la que se recibirán y desahogarán las pruebas del patrón tendientes a establecer que no existieron violaciones a la Ley.

Posteriormente se dictará una resolución en la que se condene o absuelva al patrón, quien podrá interponer el recurso administrativo si así lo estima conveniente, en caso de tratarse de violaciones a la normatividad de Seguridad e Higiene.

En su caso, si se ha interpuesto el Recurso Administrativo, se procederá a resolver éste, si en éste se confirma -

la resolución recurrida el patrón podrá acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación a efectos de demandar a la Secretaría - del Trabajo y Previsión Social por el acto Administrativo dictado es decir por la multa impuesta.

Ante el Tribunal Fiscal de la Federación se seguirá el respectivo procedimiento ofreciendo y desahogando las pruebas - pertinentes y hecho lo anterior se procederá a dictar sentencia por este órgano jurisdiccional que en caso de estar inconforme con ésta se podrá interponer el recurso de revisión el cual se interpondrá ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente.

Si después de ello se confirma la sentencia no quedará medio de impugnación que el juicio de amparo.

No queremos profundizar más en el procedimiento, toda vez que este será analizado a profundidad en el siguiente capítulo en el que señalaremos las deficiencias en que incurre el - procedimiento Administrativo Sancionador al mismo tiempo que estudiaremos su desarrollo.

### CAPITULO III

#### DEFICIENCIAS EN LA OPERATIVIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

##### A).- DILIGENCIAS QUE GENERAN LA INSTAURACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

El Procedimiento Administrativo Sancionador que lleva a cabo la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, inicia con la inspección que es encomendada a los inspectores mediante las órdenes que la Secretaría les asigne, siendo esta la encargada de programar las visitas domiciliarias, para lo cual cuentan con las facultades para poder ampliar o disminuir el período en que se realicen las visitas, aun cuando la regla general establece que las visitas domiciliarias se practicaran con intervalos de seis meses.

La Secretaría del Trabajo cuenta con un padrón de patronos, quienes se hayan sujetos a las inspecciones que la propia autoridad determine, así las cosas la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, mediante la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo y la Dirección de Inspección y Programación, enviara una orden de visita a la empresa para que ésta permita --

la inspección, en el cual se señalara:

"La autoridad que la emite; estar fundada, motivada y -- expresar el objeto o propósito; ostentar la firma del funciona-- rio competente y el nombre o nombres de las personas a las que -- vaya dirigida y si se ignoran, se señalarán los datos suficien-- tes que permitan su identificación, indicar el lugar o lugares -- donde debe efectuarse la visita y el nombre de la persona o per-- sonas que deban efectuar la visita, las cuales podrán ser susti-- tuídas, aumentadas o reducidas en su número en cualquier tiempo por la autoridad competente, pero la sustitución o aumento de -- las personas que deban efectuar la visita se deberá notificar al visitado y las personas designadas para efectuar la visita la po-- drán hacer conjunta o separadamente". (18)

Para que los inspectores realicen cabalmente sus fun-- ciones, el Reglamento de Inspección Federal del Trabajo les otor-- ga ciertas atribuciones las cuales las encontramos contempladas en el artículo 10, el cual nos dice:

"Serán funciones y atribuciones de los inspectores fe-- derales del trabajo, las siguientes:

I.- Vigilar el cumplimiento de las normas del trabajo,

(18) Rodríguez Lobato Raúl, "Derecho Fiscal", Editorial Harla, 2a. Edición, México 1983, P. 216.

especialmente de las que establecen los derechos y obligaciones de los trabajadores y patrones, las que reglamentan el trabajo de las mujeres y de los menores, las que determinan las medidas preventivas de riesgos de trabajo, de la seguridad e higiene y aquellas que regulan la capacitación y adiestramiento;

II.- Sugerir se eliminen los defectos comprobados en las instalaciones y métodos de trabajo, cuando constituyan una violación de las normas de trabajo o un peligro para la seguridad o salud de los trabajadores y la adopción de las medidas de aplicación inmediata en caso de peligro inminente;

III.- Recabar, para ser examinadas, muestras de las sustancias y de materiales que utilicen los establecimientos durante los procesos de fabricación, cuando se trate de trabajos peligrosos;

IV.- Intervenir conciliatoriamente entre los factores de la producción, cuando así se lo soliciten éstos, a fin de buscar el equilibrio de sus intereses, sin perjuicio de las atribuciones conferidas al respecto por la ley a otras autoridades;

V.- Recabar la información que sea necesaria para mantener actualizado el sistema estadístico laboral, actividad que se desarrollará con la participación de la correspondiente unidad administrativa o entidad paraestatal;

VI.- Requerir la presentación de libros, registros o documentos a que obligan las normas de trabajo, para su revisión;

VII.- Levantar las actas en las que se asiente el resultado de las inspecciones efectuadas, y

VIII.- Las demás que les confieran otros ordenamientos vigentes, aplicables en la materia".

La inspección iniciará cuando el inspector se presente físicamente en el centro de trabajo, solicitando la presencia -- del patrón o sus representantes, identificándose con credencial debidamente autorizada, la cual la expide la propia autoridad y -- mostrando la orden de inspección correspondiente.

Acto seguido, el inspector deberá verificar que el centro de trabajo cuente con las autorizaciones, permisos o licencias de funcionamiento necesarias para el desempeño de sus labores, dentro de su ámbito de competencia, es decir no podrá solicitar documentos como pudieran ser la autorización de uso de suelo u otras que no sean eminentemente de competencia de la autoridad laboral, así como las autorizaciones de los trabajadores que las requieran para desempeñar el trabajo.

También verificará que existan las comisiones a que se refiere la Ley Federal del Trabajo, asimismo verificarán que se

cumplan con las normas establecidas de acuerdo con el trabajo -- que desempeñan e incluso con lo señalado en el reglamento interior, o donde se hallen las condiciones de trabajo y en general verificarán que se cumpla con la ley laboral.

Cabe hacer notar que la intervención del trabajador en ésta visita se circunscribe a la de proporcionar información y cualquier tipo de facilidades para que se practique la diligencia, la cual esta supeditada a que el inspector lo solicite, ya que de acuerdo con el artículo 33 del Reglamento de Inspección Federal del Trabajo éste deberá interrogar a los trabajadores sobre la aplicación de cualquier norma de trabajo.

De la inspección realizada habrá de levantarse un acta en la que se detallen todas las circunstancias y hechos que se suscitaron en la inspección, teniendo especial importancia el señalar las violaciones que ha detectado el inspector, sujetándose a lo establecido en el artículo 38 del multicitado reglamento.

"Los inspectores del trabajo deberán levantar un acta en cada inspección que realicen, con la intervención de los trabajadores, del patrón o de los representantes de ambos y dos testigos de asistencia, así como de los integrantes de la Comisión que corresponda; éstos últimos podrán fungir como testigos de asistencia.

El contenido del acta dependerá del tipo de inspección

cumplan con las normas establecidas de acuerdo con el trabajo -- que desempeñan e incluso con lo señalado en el reglamento interior, o donde se hallen las condiciones de trabajo y en general verificarán que se cumpla con la ley laboral.

Cabe hacer notar que la intervención del trabajador en ésta visita se circunscribe a la de proporcionar información y - cualquier tipo de facilidades para que se practique la diligencia, la cual esta supeditada a que el inspector lo solicite, ya que de acuerdo con el artículo 33 del Reglamento de Inspección - Federal del Trabajo éste deberá interrogar a los trabajadores sobre la aplicación de cualquier norma de trabajo.

De la inspección realizada habrá de levantarse un acta en la que se detallen todas las circunstancias y hechos que se - suscitaron en la inspección, teniendo especial importancia el señalar las violaciones que ha detectado el inspector, sujetándose a lo establecido en el artículo 38 del multicitado reglamento.

"Los inspectores del trabajo deberán levantar un acta en cada inspección que realicen, con la intervención de los trabajadores, del patrón o de los representantes de ambos y dos testigos de asistencia, así como de los integrantes de la Comisión que corresponda; éstos últimos podrán fungir como testigos de -- asistencia.

El contenido del acta dependerá del tipo de inspección

que se realice, debiendo reunir los requisitos de fondo y forma establecidos por los instructivos correspondientes.

De tales actuaciones se deberá entregar una copia a -- las partes que hayan intervenido en las mismas, haciendo constar en la propia acta tal circunstancia".

Dentro del acta podrán hacer manifestaciones tanto los trabajadores como el patrón, este último en forma personal o por medio de su representante debidamente acreditado, con lo que concluirá la inspección, firmándolo en el acta los que en ella intervinieron así como dos testigos, pero si se negaren a firmar el -- inspector deberá asentarlos, lo que de ninguna manera acarreará -- como consecuencia la nulidad de la inspección.

Una vez levantada el acta de inspección, ésta se turnará a la Dirección General de Asuntos Jurídicos y concretamente a la Dirección de Sanciones, en donde se tramitará el Procedimiento Administrativo Sancionador y que hemos de analizar a continuación:

En esta etapa del procedimiento el inspector goza de -- facultades casi omnipotentes y desgraciadamente en la práctica -- se dan las componendas entre patrón e inspector ya que al ser -- ajeno el trabajador a la diligencia éste no sabe en que circunstancia se redacta, ya que como hemos visto basta con el simple -- hecho de que el inspector asiente en el acta respectiva que las

personas no quisieron firmar y aún bajo esta circunstancia la diligencia surtirá todos sus efectos legales.

Otra circunstancia que también hemos de mencionar es - el hecho de que como el trabajador no tiene acceso al expediente ni al Procedimiento Administrativo Sancionador éste jamás se entera de la forma en que fué redactada el acta, toda vez que resulta una carga pesada el que el trabajador por su cuenta intente acudir ante la autoridad a verificar el estado que guarda el expediente ya que esto le implica no sólo tiempo sino incluso dinero, por lo que resulta materialmente imposible.

#### B).- PARTES EN EL PROCEDIMIENTO.

Una vez recibidas las actas de inspección y la documentación correspondiente se procederá a valorar y calificar el acta y si se estima necesario y conveniente se tramitará el procedimiento respectivo, en términos del Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo.

Cabe señalar que el Procedimiento Administrativo Sancionador rompe con la teoría procesal tripartita, toda vez que en este procedimiento la Secretaría del Trabajo se convierte en Juez y Parte por lo que sólo existe ésta y el patrón.

De acuerdo con la teoría procesal existe una trilogía consistente en un actor, un demandado y un órgano jurisdiccional y es debido a ello que los autores definen a las partes de la -- siguiente forma:

"Todo proceso, civil, penal o de cualquier otro orden, supone tres sujetos fundamentales dos que contienden y uno tercero que decide la controversia. En principio, por parte debemos - entender los sujetos de la acción, en contraste con el sujeto -- del juicio, o sea el juez partes son los sujetos que reclaman -- una decisión jurisdiccional respecto a la pretensión que en el - proceso se debate". (19)

"Parte es la persona que exige del órgano jurisdiccional la aplicación de una norma substantiva a un caso concreto, - en interés propio o ajeno.

Que exige del órgano jurisdiccional, significa que --- puede ser parte tanto el que hace valer un derecho como el que - se defiende de la demanda instaurada en su contra y el que interviene excluyendo o coadyuvando con cualquiera de los dos.

La aplicación de una norma substantiva a un caso con-- creto quiere decir que son partes no sólo los que intervienen en juicios de conocimiento que terminan con sentencia declaratoria,

---

(19) Gómez Lara Cipriano, Op. Cit. P. 217.

constitutiva o de condena, sino los que intervienen en juicios ejecutivos en procedimientos cautelares y los que promueven la protección de intereses legítimos, fuera de controversia y aun los promoventes de jurisdicción voluntaria". (20)

Dentro del Procedimiento Administrativo Sancionador - las partes sólo son dos la autoridad y la persona física o moral a la que le imputen las violaciones respectivas, entendiendo por éstas:

"Autoridad es aquel órgano estatal, de facto o de jure investido con facultades o poderes de decisión o ejecución, cuyo ejercicio crea, modifica o extingue situaciones generales o concretas, de hecho o jurídicas con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa". (21)

"La Suprema Corte ha establecido que el término autoridad corresponde a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejercen actos públicos por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen". (22)

- 
- (20) Becerra Bautista José, "El Proceso Civil en México", Editorial Porrúa, 8a. Edición, México 1980, P. 19.  
(21) Burgoa Orihuela Ignacio, "El Juicio de Amparo", Editorial Porrúa, 11a. Edición, México 1987, P. 336.  
(22) Acosta Romero Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, 8a. Edición, México 1988, P. 632.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

79

Por cuanto hace al patrón éste es "La persona física o jurídico colectiva moral que recibe de otra, los servicios materiales, intelectuales o de ambos géneros, en forma subordinada". (23)

Como se puede observar existen dos clases de patrón, la persona física como tal, es decir el ser humano como ente biológico y la persona jurídica o moral que de acuerdo con nuestro Código Civil serán:

"Artículo 25.- Son personas morales.

I.- La nación, los Estados y los Municipios;

II.- Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley;

III.- Las sociedades civiles o mercantiles;

IV.- Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal;

V.- Las sociedades cooperativas y mutualistas, y

---

(23) Dávalos José, Op. Cit., P. 98.

VI.- Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidos por la ley;

VII.- Las personas morales extranjeras de naturaleza privada en los términos del artículo 2736".

Es de hacer notar que en éste procedimiento la autoridad es al mismo tiempo Autoridad y Parte, por lo que el procedimiento se circunscribe a la autoridad y al patrón; y es así que la intervención del trabajador se haya suprimida. Asimismo debemos hacer mención que es él, quien resiente las violaciones a las condiciones generales de trabajo y a la falta de seguridad e higiene en el trabajo, por lo que se hace indispensable su intervención.

Una vez que el acta de inspección ha sido calificada, apreciándose por la autoridad correspondiente que existen violaciones a la normatividad, se procederá a emplazar al patrón.

"El emplazamiento es el medio natural de que disponen los tribunales para llamar al demandado y someterlo a su jurisdicción. Su denominación de emplazamiento deriva de la circunstancia de que ordinariamente se fijó al demandado un plazo para comparecer ante el juez en forma escrita u oral".<sup>(24)</sup>

(24) Domínguez del Río Alfredo, "Compendio Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil", Editorial Porrúa, México 1987. - P. 122.

Por su parte el maestro José Ovalle Favela nos dice:

"La palabra emplazamiento se reserva generalmente para el auto procesal ejecutado por el Secretario Actuario , en virtud del cual el juzgador notifica al demandado de la existencia de una demanda en su contra y del auto que la admitió, y le concede un plazo para que la conteste".<sup>(25)</sup>.

Nosotros consideramos que el emplazamiento es la primera notificación que la autoridad hace al demandado, respecto de un procedimiento que existe en su contra.

El emplazamiento debe reunir ciertos elementos, los -- cuales se encuentran señalados en el Reglamento que establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas -- por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, en su artículo 7o. el cual nos dice:

"El emplazamiento para comparecer a audiencia contendrá:

- a).- Nombre del Consignado;
- b).- Domicilio del centro de trabajo;

---

(25) Ovalle Favela José, "Derecho Procesal Civil", Editorial - Harla, 2a. Edición, México 1990, P. 59.

c).- Autoridad consignante;

d).- Nombre del Inspector Federal del Trabajo que levantó el acta y Fecha de ésta;

e).- Circunstancias o Hechos que Consten en el Acta y - que se Hayan Tipificado como Violatorios;

f).- Fundamento Legal de la Competencia de la Autoridad Emplazante;

g).- Preceptos Legales que Tipifiquen las Violaciones;

h).- Fecha y Hora de la Celebración de la Audiencia o, en su caso, Término de Días Hábiles Concedidos para Comparecer, a Partir de la Fecha de la Notificación; e

i).- Apercibimiento de que si no se Comparece a la ---- Audiencia de Ley se Seguirá el Procedimiento en Rebeldía, Teniéndose por Ciertos los Hechos Materia de la Consignación".

Una vez emplazado el patrón se procederá a la substanciación del procedimiento, lo cual analizaremos a continuación.

C).- SUBSTANCIACION Y TERMINOS DEL PROCEDIMIENTO.

Una vez emplazado el patrón éste podrá asumir tres posturas:

La primera contestar el emplazamiento y allanarse, es decir que aceptará las imputaciones que la autoridad le reclama.

La segunda consiste en no contestar el emplazamiento con lo que la autoridad tramitará el procedimiento en rebeldía del patrón.

La tercera, contestar el emplazamiento negando la procedencia de éste, para lo cual deberá sujetarse a lo señalado -- por el artículo 8 del Reglamento que Establece el Procedimiento -- el cual señala:

"El emplazado podrá comparecer a la audiencia personalmente o por conducto de su apoderado, tratándose de persona física; si se trata de una persona moral, a través de su representante legal o mediante apoderado. En cualquiera de los casos la comparecencia también podrá hacerse por escrito, acreditando debidamente la personalidad.

La personalidad se acreditará conforme a las siguientes reglas:

I.- Cuando el compareciente actúe como apoderado de persona física, podrá hacerlo mediante poder notarial o carta poder firmada por el otorgante y ante dos testigos, sin necesidad de -- ser ratificada ante la autoridad del trabajo administrativa;

II.- Cuando el apoderado actúe como representante legal de persona moral, deberá exhibir el testimonio notarial respectivo que así lo acredite; y

III.- Cuando el compareciente actúe como apoderado de persona moral, podrá acreditar su personalidad mediante testimonio notarial y carta poder otorgada ante dos testigos, previa --- comprobación de que quien le otorga el poder está legalmente autorizado para ello".

Del artículo transcrito hemos de hacer notar que la comparecencia podrá realizarse en forma personal o por apoderado, -- pudiendo ser en forma verbal o en forma escrita, pero en la práctica se acostumbra que ésta sea en forma escrita, toda vez que la Dirección General de Asuntos Jurídicos y en concreto la Dirección de Sanciones no cuenta con la infraestructura necesaria para recibir las comparecencias en forma oral y debido a ello se realizan por escrito, con lo que es evidente la violación al precepto en comentario, ante lo cual debería de reformarse o bien de permitirse la comparecencia en forma personal.

En la comparecencia que haga el patrón deberán ir incertos el número de expediente, la autoridad a quien se dirige así -

como ante la Dirección en que se está tramitando el procedimiento respectivo e inclusive la Subdirección a que corresponda, estos datos como hemos observado le serán proporcionados en el emplazamiento que se ha efectuado.

Asimismo deberá señalarse la persona que comparece y en que calidad lo hace, señalándose domicilio para oír y recibir notificaciones y enseguida se expondrá la contestación al emplazamiento en los términos que se estime convenientes, narrándolos en forma clara y breve, para lo cual se deberán ofrecer las pruebas respectivas.

De acuerdo con nuestro Sistema Jurídico las pruebas en general son las siguientes:

"Confesión;

Documentos públicos;

Documentos privados;

Dictámenes periciales;

Reconocimiento o Inspección Judicial;

Testigos;

Fotografías, copias fotostáticas, registros dactiloscópicos y en general, todos aquellos elementos o aparatos por -- los descubrimientos de la ciencia;

Presunciones; y

La instrumental de actuaciones".<sup>(26)</sup>

La confesión es el reconocimiento de una de las partes sobre los hechos motivos de la litis, en este procedimiento la confesión sólo está a cargo del patrón, por consiguiente resulta materialmente inoperante en el procedimiento.

Los documentos públicos, son aquellos que han sido elaborados por la autoridad en el uso de sus atribuciones, o bien por un fedatario público, que es la persona que se halla investida de fe pública, esta prueba tiene una trascendencia relevante en el procedimiento, pues como hemos observado el patrón podrá comparecer representado ante la autoridad mediante un poder notarial, otro ejemplo claro lo encontramos en las actas de inspección que dan origen al procedimiento, incluyendo todos aquellos documentos que la autoridad ha extendido.

---

(26) Gutiérrez Aragón Raquel, "Esquema Fundamental del Derecho Mexicano", Editorial Porrúa, 5a. Edición, México 1982, -- P. 144.

La documental privada, ésta prueba consiste en cualquier documento suscrito entre particulares, el cual no cuenta con fe pública y por consiguiente tiene poca relevancia en el procedimiento en cuestión.

Los dictámenes periciales, mejor conocidos como la prueba pericial la podemos concebir como:

"El dictamen de las personas versadas en una ciencia, en un arte, en un oficio con el objeto de ilustrar a los tribunales sobre un hecho cuya existencia no puede ser demostrada ni apreciada sino por medio de conocimientos científicos o técnicos". (27)

Esta probanza es de gran utilidad en el procedimiento, toda vez que en algunas cuestiones de carácter técnico hace indispensable el dictamen de los peritos el poder determinar diversas cuestiones que por su naturaleza propia no pueden ser entendidas por la autoridad sin la intervención de un docto en la materia.

Reconocimiento o inspección judicial, esta prueba consiste en el hecho de que la autoridad se traslade a determinado lugar para inspeccionar una cosa que por su naturaleza no puede

---

(27) Mateos Alarcón Manuel, "Las Pruebas en Materia Civil Mercantil y Federal", Editorial Cardenas, México 1991, P. 184.

ser trasladada al local en donde reside la autoridad, y cuyo análisis físico, por medio de los sentidos, es indispensable para comprobar la realidad de un hecho controvertido.

La prueba testimonial radica en el hecho de la declaración de -- ciertas circunstancias, por la persona que presencié los hechos, que se ha-- llan controvertidos en un procedimiento, es de hacer notar que debido a que el procedimiento administrativo sancionador se encuentra limitada tratándose de los trabajadores o sus representantes, ya que si estos se hayan afectados por el acto de autoridad no se admitira la prueba en términos de lo señalado por el artículo 11 fracción VIII del Reglamento que regula el procedimiento.

En relación a las fotografías, éstas se admitirán y valorarán -- siempre y cuando se encuentren adminiculadas con otra probanza que de fé o -- constante la fecha y hora en que fueron tomadas, lo anterior en cumplimiento a lo señalado en el artículo 11 fracción III del Reglamento que establece el Procedimiento el cual dispone que:

Artículo 11.- "Para la Admisión de pruebas las autoridades del - trabajo se sujetarán a las siguientes reglas:

III.- Tratándose de actos u omisiones susceptibles de reparación posterior, sólo se admitirán las que lleven a demostrar que en la fecha de la Inspección si se cumplían las normas presuntamente violadas".

Las presunciones, esta probanza se halla definida con claridad en nuestro Código de Procedimiento Civiles, quien nos dice:

"Artículo 379.- Presunción es la consecuencia que la ley o el juez deducen de un hecho conocido para averiguar la verdad de otro desconocido, la primera se llama legal, y la segunda humana".

Por último la instrumental de actuaciones consiste en todo lo actuado dentro del expediente incluyendo los doctos que obren en el.

Independientemente de las pruebas que se ofrezcan éstas habrán de sujetarse a lo señalado por el artículo 11 del Reglamento que establece el Procedimiento, el cual nos dice:

"Para la admisión de pruebas las autoridades del trabajo se sujetarán a las siguientes reglas:

I.- Deberán estar relacionadas con los hechos u omisiones específicos que sean materia de la consignación;

II.- Las consistentes en datos o documentos que debieron ser aportados durante la visita de Inspección, sólo se admitirán cuando a juicio de la autoridad se demuestre fehacientemente las razones por las cuales no se aportaron:

III.- Tratándose de actos u omisiones susceptibles de reparación posterior, sólo se admitirán las que lleven a demostrar que en la fecha de la Inspección si se cumplían las normas presuntamente violadas;

IV.- En caso de infracciones no susceptibles de reparación posterior sólo se admitirán las tendientes a demostrar que no se cometían los he-

chos u omisiones materia de la consignación en el momento de la visita de --  
Inspección;

V.- La Inspección ocular sólo se admitirá cuando, a juicio de las autoridades administrativas del trabajo, se acredite fehacientemente la necesidad de practicarla;

VI.- En materia de capacitación y adiestramiento en el trabajo, - sólo se admitirán los documentos que tiendan a demostrar que se presentaron - en tiempo y planes y programas correspondientes;

VII.- Las consistentes en informes a cargo de otras autoridades, sólo se admitirán cuando el consignado demuestre la imposibilidad de presentarlos por sí mismo y su necesidad e importancia; y

VIII.- No se admitirá la testimonial de los trabajadores, o de su representación sindical, cuando hayan resultado afectados con el acto u omisión del infractor".

Una vez emitidas las pruebas deberán desahogarse en la misma audiencia, a lo cual le recaerá un acuerdo en el que se tenga por cerrado el procedimiento, con lo que se turnarán los autos para resolución, en términos del artículo 13 del Reglamento que establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por violaciones a la Ley Federal del Trabajo la cual deberá contener de acuerdo con el mismo ordenamiento:

"Artículo 14.- Las resoluciones que emitan las autoridades administrativas del trabajo contendrán:

I.- Lugar y fecha;

II.- Autoridad que la dicte;

III.- Nombre y domicilio del consignado;

IV.- Domicilio del centro de trabajo;

V.- Registro Federal de Contribuyentes del consignado, en su caso;

VI.- Relación de las actuaciones que obran en autos;

VII.- Disposiciones legales en que se funde la competencia;

VIII.- Descripción de las pruebas admitidas y desahogadas;

IX.- Consideraciones que fundadas y motivadas deriven de lo alegado y probado, en su caso;

X.- Puntos resolutivos;

XI.- Apercibimiento para el cumplimiento de las normas violadas; y

XII.- Nombre y firma de quien la dicte".

La Autoridad Resolutora deberá atender a las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se tuvieren en consideración para la imposición de multa; lo anterior en causa de que dicha multa - rebase el mínimo establecido por la Ley Federal del Trabajo en sus artículos 992 al 1006.

Cabe hacer mención que la resolución y en concreto la infracción que se le imponga al patrón, no liberará a éste de cumplir con lo señalado -- por la ley, por lo que deberá realizar las modificaciones pertinentes para -- evitar ser sancionado nuevamente como infractor reincidente, lo cual agravaría la sanción.

#### D).- LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DENTRO DEL PROCEDIMIENTO.

Una vez dictada la resolución correspondiente el patrón puede interponer un recurso administrativo, el cual habrá de tramitarse dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación de la resolución, que sancione - por violaciones en materia de seguridad e higiene.

"Los recursos son los medios de impugnación que otorga la ley a las partes y a los terceros para que obtengan, mediante

ellos, la revocación o modificación de una resolución judicial - sea ésta auto o decreto". (28)

El recurso habrá de interponerse en forma escrita ante la dependencia que hubiese impuesto la sanción, en términos de lo señalado por el artículo 268 del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

"En el escrito se deberá precisar el nombre y domicilio de quien promueve la inconformidad y los agravios que, directa o indirectamente le cause la resolución o acto impugnado.

A este escrito deberán acompañarse, en su caso, los documentos justificativos de la personalidad del promovente, de conformidad con lo establecido por el artículo 709 de la Ley Federal del Trabajo, sino se tiene ya reconocida por la misma autoridad que conoce del asunto".

El recurso no podrá ser diferente a lo señalado en el procedimiento administrativo, ni incluir nuevas probanzas a no ser que estos se le hubieren desechado indebidamente al patrón, en cuyo caso se concederá un término de 15 días naturales para su desahogo y hecho lo anterior se procederá en términos del artículo 270 el cual establece:

---

(28) Pallares Eduardo, Op. Cit. P. 685.

"Desahogadas las pruebas a que se refiere el artículo anterior, la autoridad formulará el dictamen definitivo con base en el cual se confirmará, modificará o revocará la sanción, y en su oportunidad se hará del conocimiento del recurrente la resolución que se dicte".

Es de hacer mención que para que el recurso suspenda la ejecución de las sanciones, se hace necesario que el infractor garantice el interés fiscal, lo cual ya se haya regulado incluso por el artículo 87 fracción V de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, en el que se procedera a la suspensión de la Ejecución del acta siempre y cuando se garantice el crédito fiscal de la multa.

#### **E).- EJECUCION DE RESOLUCIONES EMITIDAS EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES.**

En relación a la ejecución de las resoluciones, encontramos su fundamento en los artículos 16 del Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por violaciones a la Ley Federal del Trabajo y 1010 de la Ley Federal del Trabajo que textualmente dice:

"Artículo 16.- De las resoluciones, las autoridades administrativas del trabajo remitirán las copias necesarias con firmas autógrafas a la autoridad fiscal competente para que, en los términos del artículo 1010 de la Ley Federal del Trabajo, se haga efectiva la multa impuesta".

"Artículo 1010.- Las sanciones se harán efectivas por las autoridades que designen las leyes".

En el caso concreto una vez resuelto el recurso administrativo, o bien cuando aun éste no se ha resuelto, pero, no se exhibió la garantía respectiva, la autoridad podrá solicitar se haga efectiva la multa impuesta al patrón.

Cabe señalar que la autoridad que resuelve el recurso de inconformidad no es propiamente la Dirección de Sanciones, si no el Departamento de Resolución de Recursos Administrativos, el cual según el Manual de Organización de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, forma parte de la Estructura de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, sin que dicho Departamento -- realice ningunas de las funciones asignadas a la referida Dirección General. Es así que el Departamento de Resolución de Recursos Administrativos elabora el Proyecto de Resolución para ponerlo a consideración del Titular del Ramo, mismo que, en su caso, lo suscribe.

Ahora bien, la Autoridad encargada de resolver el Recurso Administrativo únicamente envía copia de la resolución emitida a la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, a la Secretaría de Finanzas del Estado respectivo o a las Oficinas de la Tesorería de la Entidad Federativa que corresponda, según sea el caso, y sólo cuando se revoque parcialmente una multa se enviará un oficio a la oficina de la Tesorería correspondiente, -

en el cual se especifique el monto de la Sanción lo anterior sólo en caso de violación a Normas de Seguridad e Higiene, toda vez que tratándose de violaciones a las normas de condiciones de trabajo, no procede recurso administrativo alguno, contando únicamente el patrón con 45 días hábiles contados a partir de la fecha en que surta sus efectos la notificación de la Resolución -- emitida por la Dirección de Sanciones, para interponer el Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Al mismo tiempo se le notifica al patrón la resolución la cual tendrá un número de folio, para que, en caso de ser confirmados, acuda a la Tesorería u oficina Tributaria correspondiente, con la finalidad de que se presente a pagar voluntariamente, y en caso de no hacerlo así, la Autoridad exhortara, enviará un requerimiento de pago al patrón multado; así pues, en caso de no atender éste a dicho requerimiento, se comisiona a un ejecutor, para que éste requiera de pago al patrón y en caso de no hacerlo se proceda a embargarle.

El ejecutor deberá, en la diligencia de requerimiento de pago y embargo, cerciorarse de que el domicilio sea el correcto, así como que la empresa o el patrón tenga la fuente de trabajo en el lugar indicado, hecho lo anterior procederá a entender la diligencia con el patrón o su representante legal, o incluso con el encargado de la negociación, haciéndole saber el motivo de su presencia, requiriéndolo del pago de la multa, y en caso de no hacerlo, deberá señalar bienes suficientes, que garanticen el pago, si no lo hiciera, el ejecutor lo hará, es decir, señala

lará los bienes para embargo, los cuales en caso de que no se cubra el importe de la multa se procederá a embargarle.

## CAPITULO IV

### LA NECESARIA INTERVENCION DE LA PARTE TRABAJADORA DENTRO DEL PROCEDIMIENTO

#### A).- INTERVENCION DE LA PARTE TRABAJADORA EN LAS DILIGENCIAS PREVIAS AL PROCEDIMIENTO.

Hemos de iniciar estableciendo que el hecho de que un trabajador demande o denuncie a su patrón, trae como consecuencia lógica, el hecho de crear represalias en su contra, es debido a ello que nosotros creemos conveniente el hecho de que exista un órgano integrado por trabajadores del ramo que inspeccionen el cumplimiento de la ley, es decir, por ejemplo la industria textil, deberá existir una comisión en cada empresa, la cual se encargará de acompañar al inspector, a realizar la diligencia correspondiente, pero no en la misma empresa sino en otra.

Con esto su participación sería imparcial y sin presión alguna, evitándose al mismo tiempo las represalias en contra del trabajador, toda vez que éste no se encuentra al servicio del patrón.

La comisión que hemos mencionado, consideramos se debe de integrar por trabajadores de las diversas empresas ubicadas - en determinada entidad federativa, el número de sus miembros será en función de éstas.

En la creación de éste órgano de vigilancia se deberá atender al padrón de patrones que existe en la Secretaría del -- Trabajo y Previsión Social, determinando el número de sus inte-- grantes, en un porcentaje de cinco por ciento es decir por cada veinte trabajadores se deberá comisionar uno, y las empresas que no cuenten con más de veinte trabajadores deberán de comisionar por lo menos un trabajador.

La selección del trabajador que haya de integrar la comisión corresponde al patrón, el cual podrá removerlo en cualquier tiempo, asignándolo a otro trabajador para tal efecto, esto con la intención de que no se vea afectada la producción de la - empresa y por consiguiente el patrimonio del patrón.

Para ser miembro de la comisión que haya de acompañar al inspector será requisito indispensable que el trabajador tenga como antigüedad mínima la de un año, requisito que, tratándose de las empresas de reciente creación, será observado, deberá ser mayor de edad y de preferencia los que más antigüedad tengan.

Tratándose del funcionamiento, éste se llevaría a cabo mediante un citatorio que la propia Secretaría gire al patrón y

al trabajador para el efecto de que éste último se presente en la oficina respectiva para llevar a cabo la inspección correspondiente el día y hora señalados, el citatorio deberá hacer referencia específica al trabajador que deba de asistir a la diligencia, pudiendo ser éste reemplazado por otro trabajador, lo cual deberá hacerse del conocimiento de la autoridad dentro de las veinticuatro horas siguientes a que se recibió el citatorio.

La Secretaría deberá de contar con un padrón de trabajadores, que puedan cumplir con las intenciones que se pretenden al crear la comisión a que hemos hecho referencia, es decir el personal que se pone a disposición de la Secretaría para efectos de acompañar al inspector a la diligencia, de entre los cuales podrá existir sustitución siempre y cuando sean trabajadores de la misma empresa, por ejemplo una empresa que cuenta con sesenta trabajadores, tendrá la obligación de nombrar tres de estos para integrar la comisión, sin embargo deberán de nombrarse como mínimo el doble de ellos, no queriendo decir que los seis habrán de presentarse a auxiliar a la comisión, sino para el caso de poder sustituir a los tres que se tiene obligación de señalar, por si alguno de ellos por alguna causa no pudiera asistir, existiendo entre estas alguna enfermedad o algún motivo de trabajo.

Con lo anterior se busca que no exista un motivo para que la comisión integrada por trabajadores deje de asistir a la inspección respectiva por que esto pudiera entorpecer las labores de inspección, asimismo se le dá facultad al patrón para que

éste pueda sustituir al trabajador quien ha de presentarse en -- compañía del inspector a realizar la diligencia correspondiente.

Al integrarse la comisión en los términos apuntados po drán contarse con un número considerable de trabajadores que --- asista a las inspecciones, por lo que las molestias que ésta si- tuación cause al patrón será mínima en consideración a los bene- ficios que se van a obtener.

La diligencia de inspección se realizará en los si---- guientes términos:

Primero.- El inspector se identificará ante el patrón o representante legal de la empresa, hecho lo anterior informará a éste de el objeto de su visita.

Segundo.- El inspector hará del conocimiento al patrón de la presencia del trabajador, quien se identificará como miem- bro de la comisión de vigilancia de los trabajadores, que deberá de expedir la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Tercero.- Se procederá a la inspección respectiva, pa- ra lo cual el trabajador podrá hacer uso de la palabra y señalar lo que estime conveniente en relación al objeto de la inspección sin más limitantes que el uso de palabras antisonantes u ofensi- vas al patrón, que en caso de profesarse él inspector lo asenta- rá en el acta respectiva que se levante para tal efecto.

Cuarto.- Levantada la inspección habrá de hacerse las observaciones y recomendaciones que se estimen pertinentes al patrón a efecto de que éste cumpla con ellas y con las normas reglamentadas transgredidas.

Quinto.- El acta deberá ser firmada por el patrón o su representante, el trabajador comisionado y por el inspector, --- siendo suficiente el que los dos últimos estampen su rúbrica en el acta correspondiente, para que ésta tenga pleno valor.

Fuera de estos casos la inspección deberá realizarse - en los mismos términos que en la actualidad se vienen haciendo, cabe hacer mención que quien llevará la secuela de la diligencia de inspección será el funcionario que designe la propia Secretaría del Trabajo y Previsión Social concretándose el trabajador a ser un coadyuvante de éste.

Con todo lo anterior se busca que desaparezca esa figura tan nociva para nuestro país denominada corrupción pues como todos sabemos existen -- componendas entre el patrón y el inspector siendo perjudicado el trabajador, pues a este es al que afectan las violaciones a los dispositivos laborales y no obstante que en la práctica los trabajadores intervienen en las diligencias inspectivas por medio de un representante sindical o representante común dicha intervención generalmente se ve restringida por temor a las represalias del patrón.

Otra propuesta que creemos conveniente es el hecho de

crear una oficina dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, cuyo objeto sea la recepción de inconformidades de los trabajadores hacia sus patrones, siempre y cuando estas deriven de la inobservancia de la normatividad en materia de condiciones generales de trabajo y de seguridad e higiene, en la cual el procedimiento será el siguiente:

Primero.- Podrá presentarse cualquier trabajador siempre y cuando se acredite como tal.

Segundo.- La queja deberá ser del centro donde desempeña sus labores, es decir no se podrá admitir una queja de un centro de trabajo que no sea el propio.

Tercero.- El trabajador deberá narrar las situaciones que a su parecer crea violatorias de las normas laborales.

Cuarto.- Una vez escuchada la narración del trabajador ésta se calificará y si se estima que existiera alguna violación se llenará un formato para efecto de tramitar una inspección, en el cual no aparecerá en ninguno de sus incisos el nombre del trabajador, con el objeto de evitar futuras represalias.

Estas serían algunas de las innovaciones que creemos indispensables en la intervención del trabajador en las diligencias previas al procedimiento administrativo sancionador.

**B).- COMPARECENCIA DE LA PARTE TRABAJADORA AL PROCEDIMIENTO COMO TERCERO AFECTADO.**

Una vez que se ha levantado el acta de inspección correspondiente ésta será calificada por un dictaminador laboral y si estima que es violatoria de la Legislación Laboral, se procederá a emplazar al patrón, para cumplir con la garantía de audiencia y legalidad consagrada por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del emplazamiento deberá correrse también traslado a los trabajadores, fijándose la copia respectiva en un lugar visible como pudiera ser a la entrada del centro de trabajo, o bien donde se halle colocado el reloj checador.

Lo anterior con la intención de que los trabajadores tengan conocimiento del procedimiento instaurado en contra del patrón, lo cual traéra como consecuencia que los trabajadores se enteren de las medidas de seguridad e higiene en el trabajo y de las condiciones generales de trabajo, en que debe de prestarse éste, al mismo tiempo se creará un ánimo de confianza hacia la autoridad laboral, que tan duramente ha sido criticada en estos tiempos.

Como consecuencia y objetivo principal que se busca es el hecho de que los trabajadores puedan ofrecer pruebas relacionadas con el procedimiento invocado en contra del patrón convirtiéndose en un coadyuvante de la autoridad, cabe señalar que en

el emplazamiento deberá señalarse claramente el término para --- ofrecer pruebas, el cual también surtirá efectos en los mismos - términos para los trabajadores que quieran ofrecer alguna prueba.

Las pruebas serán recibidas por la oficina encargada - de recibir quejas en contra del patrón respecto de la legisla--- ción laboral y en concreto tratándose de cuestiones de seguridad e higiene y de condiciones generales de trabajo, bastando el he-- cho de que el trabajador se identifique como miembro de la fuente de trabajo, sin la necesidad de que éste de a conocer su identi-- dad como coadyuvante.

La comparecencia ante la oficina respectiva podrá ha-- cerse oralmente o por escrito y en cualquiera de los dos casos - será opción del trabajador el hecho de dar a conocer ó no su --- identidad, bastando como hemos dicho con el hecho de identificar-- se como trabajador de la empresa demandada.

El trabajador podrá hacer uso de cualquier medio de -- prueba aceptado en el procedimiento administrativo sancionador - sin más limitación que las que vayan en contra del derecho, de -- las buenas costumbres, de la moral.

Si de las pruebas ofrecidas se derivan otras circuns-- tancias violatorias cuya competencia sea de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, podrá ordenarse una ampliación de inspec-- ción sobre estos, y en caso de encontrarse violaciones al proce--

dimiento estas se tramitarán por cuenta separada para efecto de realizar el procedimiento correspondiente, la cual será tomada - en consideración al momento de dictar sentencia para poder determinar el riesgo real de las violaciones.

Deberá de crearse un archivo único de la empresa en el que se contendrán todos los procedimientos en contra de la empresa lo que servirá para un mejor control de inspección y de cumplimiento por cuanto hace a las violaciones encontradas.

Por último las trabajadoras de la empresa demandada podrán solicitar la intervención de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo para efectos de que ésta se inconforme con la resolución emitida por la autoridad respectiva, en términos del recurso administrativo al que tiene derecho el patrón, con lo que se procuraría que tanto la inspección como la tramitación de el Procedimiento Administrativo Sancionador se llevara con estricto -- apego a la ley vigilándose su exacto cumplimiento.

Asimismo los trabajadores de la empresa podrán tener - la facultad de comparecer en el procedimiento en calidad de tercero afectado, pudiendo comparecer por sí, como representante común o como representante de un sindicato y acreditada su personalidad se le dará intervención a éste, pudiendo ofrecer pruebas, desahogaras como coadyuvante de la autoridad e inclusive interponer el recurso administrativo en los términos de éste, con lo que se podrá vigilar todas y cada una de las actuaciones que se

realicen en el procedimiento respectivo, sin embargo como hemos sostenido en el presente trabajo ésta situación puede crear rencores y represalias en contra del trabajador.

Cabe hacer mención que éste procedimiento es el más -- apegado a derecho y en el que menor corrupción existe, toda vez que se haya sujeta la resolución a tres calificaciones, es decir una vez que el dictaminador laboral ha estudiado el expediente, es decir las pruebas ofrecidas con acta de inspección, la valoración de ésta, y en general todo lo que obre en autos, se procede a dictar resolución, una vez emitida ésta se somete a consideración de otro licenciado en derecho quien si le estima debidamente fundada y motivada, la turnara con el subsecretario correspondiente quien a su vez corrobora que el procedimiento haya sido debidamente resuelto, por lo que resulta inverosímil el hecho de que exista una influencia suficiente para intentar corromper a la autoridad en ésta etapa del procedimiento.

### **C).- ALCANCES Y RELEVANCIA JURIDICA DE LAS MANIFESTACIONES DE LA PARTE TRABAJADORA DENTRO DEL PROCEDIMIENTO.**

La intervención del trabajador en el procedimiento administrativo sancionador la podemos concretizar en tres actos -- principales, siendo estos:

El ofrecimiento de pruebas, éste acto se realiza como coadyuvante de la autoridad para establecer y demostrar las violaciones que se dieron a las normas laborales.

La formulación de alegatos, éste acto esta encaminado a que el patrón y el trabajador, con las reformas que proponemos puedan alegar lo que a su derecho convenga, de tal forma que cada parte explique el porque tiene razón en sus pretensiones.

La interposición del recurso administrativo, lo cual se hará para inconformarse con la resolución emitida por la autoridad, ante la creencia de que se ha aplicado mal en su perjuicio el derecho yo considero que la inconformidad debe expresarla el trabajador después de habersele corrido --- traslado del escrito de comparecencia o de recurso, en su caso, presentado por el patrón.

Queremos recordar que la intervención del trabajador en el Procedimiento Administrativo Sancionador se reduce a el hecho de contestar algunos cuestionamientos que haga el inspector o bien ser testigo presencial de que se ha llevado a cabo una inspección pero de ninguna forma implica una intervención real, máxime que el procedimiento en cuestión lo afecta directamente.

Si analizamos las propuestas hasta este momento vertidas, nos daremos cuenta que el trabajador estará en aptitudes de probar las violaciones a la legislación laboral en su perjuicio, ya que será éste quien con su intervención dará apoyo a la autoridad para que ésta imponga la sanción correspondiente a quien las ha infringido.

Así las cosas es incuestionable que el dar intervención a los trabajadores servirá para una mejor impartición de justicia toda vez que la autoridad se verá ayudada a comprobar las violaciones a la ley, por lo que su intervención y manifestaciones resultaran trascendentales al momento de resolver el procedimiento administrativo.

**D).- LA EXPEDICION DE RESOLUCIONES CON OBJETIVOS REIVINDICATORIOS PARA LA PARTE TRABAJADORA.**

De acuerdo con el Diccionario de la Lengua española la reivindicación es:

"Recuperar o reclamar uno lo que por razón de dominio, cuasi dominio u otro motivo le pertenece".

Aplicándose este término al Derecho Laboral consiste en el hecho de dar a los trabajadores lo que les corresponde siendo el hecho el reparto justo de la riqueza.

El maestro José Dávalos nos dice:

"El derecho del Trabajo es reivindicatorio, porque busca restituir a la clase trabajadora en el goce de sus derechos, clase

que ha sido tradicionalmente explotada en el sistema capitalista". (29)

El procedimiento Administrativo Sancionador tiene como objetivo primordial el que se cumpla con las medidas de seguridad e higiene y con las condiciones generales de trabajo, lo cual se realiza con el afán de que el trabajador goce de todos los derechos consagrados por la normatividad laboral, entendiendo por ésta desde la Constitución hasta los reglamentos.

Tratándose de las medidas de Seguridad e Higiene, se puede apreciar que se trata de proteger al trabajador de los riesgos a los que está expuesto con motivo del desempeño de sus labores; llámese obrero, oficinista, etcétera por lo que es incuestionable que el ser humano como tal tiene derecho a resguardar su seguridad íntegramente; más aún si éste desempeña labores que, dada su naturaleza, ponen el peligro su vida. Es por ello que en éste sentido se debe proteger a la clase obrera, principalmente, y en general a la clase trabajadora; y en virtud de que el derecho a la Seguridad e Higiene de que deben gozar al realizar sus actividades laborales, es motivo de constantes atropellos, una sanción pecuniaria, o en su caso, la clausura parcial o total del centro de Trabajo, en los términos de lo dispuesto por el artículo 512-D de la Ley Federal del Trabajo, será siempre reivindicatoria, pues con ello se busca coaccionar al pa

---

(29) Dávalos José, Op. Cit., P. 18.

trón para que cumpla con las medidas que se le ordenen para tal efecto, y en general con la normatividad laboral en materia de - seguridad e higiene, para lo cual la intervención del trabajador será preponderante.

Las resoluciones condenatorias que emite la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, lo hace en el sentido de obligar al patrón a que cumpla con los dispositivos laborales existentes protegiendo al trabajador de algún riesgo futuro, es decir el de recho de recibir la protección debida que consagra la ley.

El hecho de que exista una adecuada resolución traerá como consecuencia que los patrones reparen sus faltas ya que de no ser así seguirá incrementándose su sanción, de aquí la importancia de contar con un procedimiento eficiente que vigile y proteja los derechos de la clase laboral es por ello que pretendemos con el presente trabajo el proporcionar algunas propuestas - aun cuando modestas pero que en algo pueden beneficiar a la participación de justicia administrativa e indirectamente a la clase trabajadora.

145

## CONCLUSIONES

- PRIMERA.- El Procedimiento Administrativo Sancionador es, en su mayoría, escrito por lo que afecta la esfera jurídica de los patrones quienes no pueden ofrecer la prueba testimonial ni la inspeccional, sino bajo las condiciones que la propia ley establece.
- SEGUNDA.- En el actual Procedimiento Administrativo Sancionador el trabajador no interviene en ninguna de sus etapas, por lo que se hace indispensable reformar su regulación jurídica.
- TERCERA.- El Procedimiento Administrativo Sancionador es reivindicador de la clase trabajadora, toda vez que busca se cumpla con los derechos que la ley le otorga al trabajador.
- CUARTA.- El dejar al Inspector actuar bajo su libre albedrío en las visitas de inspección, puede dar lugar a compendias entre el patrón y el servidor público.
- QUINTA.- Por ser el trabajador quien resiente las violaciones a la normatividad laboral, debe brindársele la oportunidad de intervenir en la inspección y en el Procedimiento Administrativo Sancionador.

- SEXTA.- Debe dotársele de mayor presupuesto a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para que ésta pueda cumplir cabalmente en el desempeño de sus funciones y particularmente lo concerniente al Procedimiento Administrativo Sancionador.
- SEPTIMA.- La Autoridad emitente de la Resolución sancionadora, - deberá de tomar en consideración para la cuantificación de las multas, la reincidencia del patrón infractor, y, en su caso, señalar tal circunstancia como agravante de las sanciones a que se haga acreedor dicho patrón, en - virtud de su reiterado incumplimiento.
- OCTAVA.- Deben incrementarse el monto de las sanciones que impone la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para -- darle mayor fuerza coactiva a sus determinaciones.
- NOVENA.- Los Inspectores Federales del Trabajo que realicen las diligencias inspectivas, deben demostrar conocimientos básicos acerca de la aplicación de las normas de trabajo y de seguridad e higiene a que están obligados los - patrones, a efecto de que desempeñen de manera óptima - sus funciones, para lo cual se hace necesaria una capacitación continua y especializada de dichos Inspectores.
- DECIMA.- Debe establecerse un sistema de vigilancia entre los -- Inspectores, para que no exista las componendas que en -

la actualidad hay sirviendo para ello una rotación de -- inspectores por areas geográficas e incluso por materias y con la participación de brigadas, que vigilarían el estricto cumplimiento de las obligaciones patronales así - como del Inspector.

## BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO MIGUEL, "TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO" EDITORIAL PORRUA, 8A. EDICION, MEXICO 1988.

BECERRA BAUTISTA JOSE, "EL PROCESO CIVIL EN MEXICO", EDITORIAL PORRUA, 8A. EDICION, MEXICO 1980.

BURGOA ORIGUELA IGNACIO, "EL JUICIO DE AMPARO", EDITORIAL PORRUA, 11A. EDICION, MEXICO 1987.

DAVALOS JOSE, "DERECHO DEL TRABAJO", EDITORIAL PORRUA, 2A. EDICION, MEXICO 1988.

DE LA CUEVA MARIO, "DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO", EDITORIAL PORRUA, TOMO II, 10A. EDICION, MEXICO 1970.

DE PINA RAFAEL, "CURSO DE DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO", EDITORIAL BOTAS, MEXICO 1962.

DOMINGUEZ DEL RIO ALFREDO, "COMPENDIO TEORICO PRACTICO DE DERECHO PROCESAL CIVIL", EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1987.

FRAGA GABINO, "DERECHO ADMINISTRATIVO", EDITORIAL PORRUA, 27A. EDICION, MEXICO 1988.

FLORESGOMEZ GONZALEZ FERNANDO, "NOCIONES DE DERECHO POSITIVO MEXICANO", EDITORIAL PORRUA, 14A. EDICION, MEXICO 1977.

FLORIS MARGADANT GUILLERMO, "EL DERECHO PRIVADO ROMANO", EDITORIAL ESFINGE, 8A. EDICION, MEXICO 1978.

GOMEZ LARA CIPRIANO, "TEORIA GENERAL DEL PROCESO", EDITORIAL TEXTOS UNIVERSITARIOS, MEXICO 1979.

GUERRERO EUQUERIO, "MANUAL DE DERECHO DE TRABAJO", EDITORIAL PORRUA, 11A. EDICION, MEXICO 1980.

GUTIERREZ ARAGON RAQUEL, "ESQUEMA FUNDAMENTAL DEL DERECHO MEXICANO", EDITORIAL PORRUA, 5A. EDICION, MEXICO 1982.

MAGALLON IBARRA JORGE MARIO, "INSTITUCIONES DE DERECHO CIVIL", - EDITORIAL PORRUA, TOMO II, MEXICO 1987.

MATEOS ALARCON MANUEL, "LAS PRUEBAS EN MATERIA CIVIL MERCANTIL Y FEDERAL", EDITORIAL CARDENAS, MEXICO 1991.

OVALLE FAVELA JOSE, "DERECHO PROCESAL CIVIL", EDITORIAL HARLA, - 2a. EDICION, MEXICO 1990.

PALLARES EDUARDO, "DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL", EDITORIAL PORRUA, 19A. EDICION, MEXICO 1990.

RODRIGUEZ LOBATO RAUL, "DERECHO FISCAL", EDITORIAL HARLA, 2A. -- EDICION, MEXICO 1983.

SERRA ROJAS ANDRES, "DERECHO ADMINISTRATIVO", EDITORIAL PORRUA, 2a. EDICION, MEXICO 1961.

TENA RAMIREZ FELIPE, "LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO", EDITORIAL PORRUA, 17A. EDICION, MEXICO 1992.

TRUEBA URBINA ALBERTO, "NUEVO DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO", EDITORIAL PORRUA, 5A. EDICION, MEXICO 1980.

**LEGISLACION CONSULTADA**

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EDITORIAL SISTA, MEXICO 1992.

CODIGO PARA EL DISTRITO EN MATERIA COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL, EDITORIAL SISTA, MEXICO 1994.

LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. (PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE 4 DE AGOSTO DE 1994).

LEY FEDERAL DEL TRABAJO, EDITORIAL PAC, 8A. EDICION, MEXICO 1993.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, EDITORIAL SISTA, MEXICO 1995.

REGLAMENTO DE INSPECCION FEDERAL DEL TRABAJO. (PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE 10 DE NOVIEMBRE DE 1982).

REGLAMENTO GENERAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO. (PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE 5 DE JUNIO DE 1978).

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL SERIE DOCUMENTOS BASICOS NUMERO 1, EDITADO POR LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL 2A. EDICION, MEXICO 1993.

REGLAMENTO QUE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA LA APLICACION DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS POR VIOLACIONES A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. (PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE 17 DE JUNIO DE 1983).

REGLAMENTO PARA LA INSPECCION DE GENERADORES DE VAPOR Y RECIPIENTES SUJETOS A PRESION. (PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE 27 DE AGOSTO DE 1936).

## OTRAS FUENTES

MANUAL GENERAL DE ORGANIZACION DE LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y --  
PREVISION SOCIAL SERIE DE DOCUMENTOS BASICOS NUMERO 2, EDITADO -  
POR LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL, MEXICO, 1991.

PALLARES EDUARDO, "DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL", EDITO  
RIAL PORRUA, 19A. EDICION, MEXICO 1990.